Groupe d'étude sur les institutions financières de l'Ontario

Rapport final

Membres du groupe d'étude
J. Stefan Dupré, président
A. Rendall Dick, c.r.
Alexander J. MacIntosh, c.r.

Rapport adressé à l'honorable Monte Kwinter, ministre de la Consommation et du Commerce

86-03698/

RAPPORT FINAL DU GROUPE D'ÉTUDE SUR LES INSTITUTIONS FINANCIÈRERS DE L'ONTARIO

Membres du groupe d'étude
J. Stefan Dupré, président
A. Rendall Dick, c.r.
Alexander J. MacIntosh, c.r.

Rapport adressé à l'honorable Monte Kwinter,
ministre de la Consommation et du Commerce

Décembre 1985

**Le groupe d'étude
sur les
institutions financières de l'Ontario**

101, rue Bloor ouest
6e étage
Toronto (Ontario)
M5S 1P8

416/963-3188

Le 18 novembre 1985

L'honorable Monte Kwinter
Ministre de la Consommation et
du Commerce
555, rue Yonge
Toronto (Ontario)
M7A 2H6

Monsieur le Ministre,

Conformément au mandat qui nous a été conféré le 13 juin 1984, nous sommes heureux de vous remettre notre rapport final.

Veuillez agréer, Monsieur le ministre, l'assurance de notre profond respect.

J. Stefan Dupré

A. Rendall Dick

Alexander J. MacIntosh

Publié par le
Groupe d'étude sur les institutions financières de l'Ontario

©Sa Majesté la Reine du chef de l'Ontario, 1985

ISBN 0-7729-0974-1

On peut se procurer des exemplaires supplémentaires du présent document à la Librairie du gouvernement de l'Ontario, 880, rue Bay, Toronto. Les personnes de l'extérieur de Toronto peuvent écrire au service des Publications, 5e étage, 880, rue Bay, Toronto (Ontario) M7A 1N8; téléphone (416) 965-6015 ou 1-800-268-7540 sans frais d'interurbain. Si votre indicatif régional est 807, composer le 0-Zénith 67200. Les cartes de crédit Visa et MasterCard sont acceptées. Faire votre chèque ou mandat à l'ordre du Trésorier de l'Ontario. Paiement requis d'avance.

PERSONNEL DU GROUPE D'ÉTUDE

Directrice administrative
Nancy L. Jamieson

Agent d'administration
Wilma Piovesan

Adjoints à la recherche
Robert L. Gardner
M.J. Cindy Dymond
Martin Krossel
Ed Hannah
Clay Horner
Tom Smee
Peter Jensen
David Hughes

Personnel de soutien
Baba Torres
Emita Rosado

TABLE DES MATIÈRES

		Page
I	Rapport du groupe d'étude : vue d'ensemble	1
II	Les institutions financières : leur rôle, leurs produits et leur solvabilité	40
III	L'organisation des ressources et des responsabilités publiques	51
IV	Assurance-dépôts et fonds d'indemnisation	62
V	Les institutions financières : propriété, pratiques internes et pouvoirs d'investissement	75
VI	Services aux consommateurs	93
VII	Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie (Ontario)	103
VIII	L'industrie des assurances	123
IX	Caisses de crédit	129
X	L'industrie des valeurs mobilières	135
	Notes	153

Chapitre 1

Rapport du groupe d'étude : vue d'ensemble

La création du groupe d'étude sur les institutions financières de l'Ontario a été annoncée en juin 1984. Le groupe a été doté d'un vaste mandat à savoir "examiner l'organisation et le fonctionnement des institutions financières de l'Ontario et établir les pressions qui pèsent sur le système financier dont le gouvernement devrait se préoccuper".[1]

Depuis lors, nous nous sommes efforcés de contacter l'éventail le plus large d'intérêts au moyen de consultations et d'enquêtes poussées. Une série de consultations informelles avec les participants en cause dans le système financier s'est tenue au cours de l'été et de l'automne de 1984. Ces consultations ont servi à découvrir les problèmes principaux exposés dans notre rapport intérimaire publié en janvier 1985. À la suite de ce rapport, nous avons sollicité les opinions du monde financier, de ses groupes de clients et du public sur un certain nombre de problèmes critiques, notamment ceux de la solvabilité, de l'efficacité du marché, des transactions intéressées, des conflits d'intérêts, de la concentration, des méthodes de réglementation, de la compétence territoriale, de l'internationalisation d'opérations financières, de la propriété, de la demande des consommateurs et de la technologie.

D'une portée considérable, la réaction à cette invitation a été essentielle au progrès de notre compréhension du système financier canadien et à la formulation de nos recommandations finales. Près de trente mémoires nous sont parvenus en réponse au rapport intérimaire et les deux tiers des auteurs ont comparu lors d'audiences publiques qui se sont déroulées en mai et en juin de cette année. Nous sommes reconnaissants de l'apport qu'ils ont fait à nos travaux grâce aux débats réfléchis, et souvent vivants, qui accompagnaient nos délibérations tant formelles qu'informelles.

En plus des opinions exprimées à la fois par le secteur et ses clients, nous avons cherché, par le biais d'un sondage d'opinion publique plus poussé que celui qui avait été effectué dans notre rapport intérimaire, à connaître les opinions et les espérances des consommateurs à l'égard du système financier. En outre, notre personnel a fait des recherches pour fournir des données, éclaircir certains problèmes et analyser certains arguments avancés au cours de nos travaux. On peut se procurer, sur simple demande, les résultats de notre sondage d'opinion publique ainsi que nos documents de travail.

Il est clair que les événements et les problèmes ne sont pas restés immuables. Ils ont progressé à un rythme rapide, frénétique même, pendant

que le groupe de travail poursuivait sa tâche. Dans ces conditions, nous nous sommes sentis forcés de fournir notre rapport dans un délai plus court pour que, même si notre texte est moins détaillé qu'il ne l'aurait été autrement, nos recommandations soient à la fois pertinentes et publiées en temps voulu.

Depuis la publication de notre rapport intérimaire, nous n'avons eu aucune preuve indiquant que le rythme ou la nature de l'intégration au sein du secteur des services financiers a ralenti ou s'est modifié. Une gamme grandissante de produits continue à être offerte de part et d'autre des frontières de réglementation qui, visiblement, pèsent sur les appels publics à l'épargne sur le marché canadien. En vérité, un grand nombre des fonctions principales liées à l'un des "quatre piliers" traditionnels sont couramment offertes par les autres participants.

La déclaration contenue dans le rapport de la Commission Porter de 1964, dont nous avons fait mention dans notre rapport intérimaire, selon laquelle "presque personne ne se sent plus tenu de se cantonner dans son domaine initial, et où presque chacun doit faire face à la concurrence des nouveaux venus comme des institutions établies"[2] s'est avérée de plus en plus juste à mesure que le temps passait.

Les changements dans la législation et la réglementation qui encourageaient une plus grande concurrence et l'accès d'un nombre élevé de nouveaux participants au secteur des services financiers ont accentué cette tendance. En même temps, les activités des institutions financières changeaient radicalement dans le monde entier : offre d'un grand nombre de nouveaux produits et services, et acceptation de risques nouveaux et quelquefois imprévus. Malgré les avantages manifestes d'une concurrence accrue dans bon nombre des marchés distincts où sont offerts des services financiers, on constatait également que le système de réglementation et de contrôle n'a pas évolué au même rythme que ces changements. Tant au Canada qu'ailleurs, ce système n'a pas réussi à assurer la stabilité des institutions financières et à anticiper et contenir les risques encourus. Partout des faillites, des quasi-faillites et des opérations de sauvetage coûteuses augmentent la note des consommateurs et vident les trésors publics.

L'allure qu'ont prise les faillites et les quasi-faillites qui ont touché le système bancaire canadien cette année, alors qu'il était resté pendant longtemps à l'abri de sérieuses difficultés, a montré qu'aucune institution, quelle que soit la circonscription où elle a été constituée, ses produits financiers particuliers ou la structure de son capital, n'est à l'abri d'une faillite. La politique publique doit tenir compte de cette réalité et y faire face. Elle ne peut se permettre de supposer à la légère qu'une catégorie particulière d'institution financière risque peu de faire faillite parce qu'elle n'a connu aucun problème dans le passé. Ceux qui élaborent la politique publique doivent prendre conscience que les changements structurels qui se produisent au sein des institutions financières et parmi elles occasionnent de nouveaux risques auxquels le système de réglementation et de contrôle doit répondre.

Les institutions financières jouent un rôle unique dans la conduite des affaires du pays puisque les Canadiens leur confient leurs économies et qu'elles financent la plus grande partie de leurs activités commerciales. Le système financier ne peut fonctionner efficacement que si les Canadiens ont confiance en son intégrité. Les établissements de dépôt poursuivent leurs activités avec un très fort ratio d'endettement. Toute perte de confiance de la part de leurs déposants risque de paralyser les

établissements. Même si la perte de confiance a des répercussions plus graves pour les établissements de dépôt que pour les autres institutions financières, elle peut frapper l'une ou l'autre de ces dernières et s'étendre éventuellement au système lui-même. En outre, à mesure que le système devient plus intégré et que tous ses participants se lancent dans des activités de dépôt (par exemple, les compagnies d'assurance-vie par la vente de rentes à court terme et les maisons de courtage par la recherche des soldes créditeurs de leurs clients), sa survie repose de plus en plus sur le maintien, en tout temps, de la confiance de ses clients. Vu l'importance de la confiance pour les marchés financiers, nous ne pouvons ni ne devons regarder d'un même oeil les faillites survenues dans le secteur des services financiers et les faillites survenues dans d'autres secteurs d'activité.

Nos sondages d'opinion montrent que les Canadiens, loin de préconiser une réglementation moins rigoureuse des institutions financières, réclament une réglementation plus accentuée ou différente, destinée à sauvegarder la solvabilité de ces institutions et, par le fait même, la sécurité des deniers publics. En outre, le public s'attend à être dédommagé en cas de faillite d'une institution financière. Cette revendication, loin de se limiter aux dépôts, s'étend également à d'autres paiements comme les sommes assurées en assurance-vie ou les indemnités de l'assurance IARD (incendie, accidents, risques divers).

Les faillites récentes ont peut-être affaibli la confiance que le public accorde aux différentes catégories d'institutions financières. En mai 1985, au moment où se déroulait notre sondage, les banques, plus que toute autre catégorie d'institutions financières, jouissaient de la confiance du public à cause, vraisemblablement, de leur réputation intacte. Les crises survenues en septembre 1985 à la Banque Commerciale du Canada et à la Norbanque ont, sans l'ombre d'un doute, ébranlé la confiance relativement indéfectible dont jouissaient les banques au moment de notre sondage d'opinion quatre mois auparavant.

De l'avis du groupe d'étude, les revendications du public et les besoins exprimés sur la nécessité de maintenir la confiance, et donc la stabilité des institutions financières, font de celles-ci une catégorie d'entreprises à part. Il faut considérer comme un privilège assorti de responsabilités considérables le fait de participer à ce secteur d'activité. L'octroi de ce privilège ainsi que la réglementation et le contrôle de ceux qui en jouissent commandent la sauvegarde de la confiance du public dans le système financier. En formulant nos recommandations, nous avons donc jugé de la plus haute importance la confiance du public dans la solvabilité du système financier.

Quelles que soient leurs opinions politiques, les gouvernements se sont efforcés de maintenir la confiance du public dans le système financier soit en renflouant les institutions en difficulté, soit en dédommageant les clients de celles qui ont fait faillite. A la suite des récents événements, on constate avec une netteté déconcertante que ce sont les systèmes d'assurance-dépôts gérés par les pouvoirs publics et les contribuables en général qui défraient la note sans cesse croissante des faillites souvent causées par une réglementation ou une surveillance gouvernementale insuffisantes et un comportement irresponsable des institutions financières en cause et de leurs clients. Le public a donc pris à son compte - et c'est lui qui règle la note - les risques que la réglementation gouvernementale aurait dû prévenir et que des pratiques internes adoptées par les institutions auraient dû minimiser. Nous considérons cette situation tout simplement inacceptable.

L'adoption de l'assurance-dépôts a eu pour grand avantage de protéger les petits déposants. Cependant, ses répercussions imprévues sont des plus indésirables. Sans dispositions de coassurance, l'assurance-dépôts encourage une attitude d'indifférence chez les consommateurs vis-à-vis de la situation financière des institutions avec lesquelles ils traitent. D'ailleurs, elle a même encouragé un modèle de comportement où "le chic" est de rechercher le taux de rendement le plus élevé possible tout en sachant bien que l'assurance minimise les risques de cette pratique. Le fait que les gouvernements effectuent le remboursement de tous les dépôts, quels que soient les plafonds de la protection d'assurance, tend à renforcer cette tendance. À ce moment-là, les plus gros et les plus sophistiqués parmi les déposants peuvent se permettre de ne pas se soucier de la situation des institutions financières et celles qui adoptent des pratiques imprudentes ou malsaines peuvent toujours trouver facilement un marché à leurs services de dépôt.

Nous croyons qu'une politique qui revient à éliminer tous les risques du processus de dépôt est en soi malsaine. Elle ne mettra sûrement pas un frein aux faillites malheureuses qui se sont produites. Conscients du fait que le système d'assurance-dépôts actuel fait germer dans l'esprit du public l'idée qu'il s'agit d'un droit qui lui est acquis et compte tenu de l'importance que nous accordons à la protection des petits déposants, nous n'abondons donc pas dans le sens du récent rapport Wyman[3] qui préconise l'imposition de la coassurance à compter du premier dollar, mais nous recommandons fortement son adoption au-dessus de 20 000 $. En ce qui concerne les dépôts importants, nous faisons cause commune avec ceux qui ont vigoureusement condamné l'indemnisation intégrale des déposants dans l'éventualité de la faillite d'une institution. À cet égard, nous formulons un certain nombre de recommandations en vue de juguler les pressions qui ont entraîné le recours à cette pratique malheureuse. Par conséquent, nous insistons pour que les courtiers en dépôts soient assujettis à la réglementation établie par les autorités de l'assurance-dépôts. Dans le même ordre d'idées, nous avons déploré que la liste des gros déposants, ceux-là mêmes qui ont tant et si bien fait pression sur les gouvernements en faveur d'un indemnisation intégrale dans le passé, contient un grand nombre d'organismes financés par des deniers publics : municipalités, universités, conseils scolaires, hôpitaux, etc. Le nombre élevé de ces déposants présumément sophistiqués parmi les prétendants à un dédommagement montre bel et bien que le "chic" consiste effectivement à rechercher le taux de rendement le plus élevé possible sans tenir aucun compte de la solidité des institutions. Par conséquent, nous recommandons que toutes les autorités et les institutions financées à l'aide de deniers publics reçoivent l'ordre d'adopter des politiques formelles exigeant une diversification prudente de leurs placements, y compris leurs fonds de dépôt.

Nous restons convaincus que l'assurance-dépôts, à condition que sa protection et ses plafonds soient conçus de manière à encourager un comportement prudent sur le marché, constitue un élément essentiel à la sauvegarde des fonds confiés par le public aux établissements de dépôt. Nous croyons en la nécessité d'une protection analogue dans le cas des autres institutions financières, non seulement parce que les services qu'elles offrent sont apparentés à ceux des établissements de dépôt, mais aussi parce que le public veut être assuré que les revendications, comme celles qui découlent d'une police d'assurance, seront satisfaites. Par

conséquent, nous recommandons que les autorités de réglementation intéressées veillent à ce que les institutions financières qui ne sont pas couvertes par une assurance-dépôts aient en réserve des fonds leur permettant de donner, à un degré raisonnable, une telle assurance. À notre avis, il y a lieu de ne pas accorder d'autres pouvoirs aux institutions financières tant qu'elles n'auront pas satisfait les autorités de réglementation quant à l'existence de tels programmes.

L'assurance-dépôts et les fonds d'indemnisation ne sont que des dispositifs de sécurité du système financier. La confiance, élément essentiel à l'efficacité du marché, dépend de l'efficacité avec laquelle on prévient les pratiques qui entraînent les faillites ou, si celles-ci se produisent, avec laquelle on les détecte et on y remédie rapidement. Les autorités de réglementation étaient vraisemblablement mal équipées pour superviser les institutions financières qui relevaient d'elles. Nous formulons un certain nombre de recommandations en vue d'élargir et de renforcer leurs pouvoirs.

Il ne sert à rien d'accroître les pouvoirs des autorités de réglementation si le système de réglementation ne leur permet pas de déceler les problèmes avant qu'une faillite se produise. Par conséquent, nous croyons qu'il est essentiel que les autorités de réglementation de toutes les institutions financières mettent au point des systèmes d'avertissement précoce qui leur permettront de déceler un problème et d'exiger la mise en oeuvre rapide de mesures correctrices dès que les pratiques des institutions financières sembleront porter atteinte à leur solvabilité. Sans de tels systèmes, nous assisterons encore une fois aux insuffisances du système de réglementation soit pour détecter les risques d'insolvabilité, soit pour minimiser les pertes qui en découleraient.

Nous croyons également qu'il faudrait accroître les responsabilités des conseils d'administration et des comités de vérification pour la gestion efficace des institutions financières. Les personnes responsables de la gestion d'institutions financières devraient se faire un devoir de concevoir, à l'intérieur même des institutions, des systèmes d'avertissement précoce permettant de détecter les pratiques et les circonstances à l'origine de l'instabilité financière de leurs institutions. Les rapports entre la direction d'une institution, ses vérificateurs externes et son comité de vérification sont un facteur crucial dans la prévention des faillites tout comme le sont les exigences qui donneront aux autorités de réglementation accès aux informations pertinentes du comité de vérification et aux résultats des systèmes d'avertissement précoce.

Bon nombre d'institutions financières ont demandé l'élargissement de leurs pouvoirs et une plus grande liberté dans l'exercice de leur mandat au cours des entretiens qu'elles ont eus avec le groupe d'étude. Sur ce dernier point, nous préconisons une plus grande liberté que celle permise en vertu des dispositions légales depuis longtemps établies, connues sous l'appellation de restrictions de la liste officielle sur les placements. À notre avis, non seulement ces restrictions sont dépassées, mais, pire encore, elles présentent sous un faux jour le concept d'un placement suffisamment sûr. Nous appuyons l'octroi d'une plus grande latitude dans le cadre d'une stratégie de placement prudente accordant une grande importance à la diversification du portefeuille. En ce qui concerne l'élargissement des pouvoirs des institutions financières, il s'agit encore une fois d'adapter la pratique institutionnelle depuis longtemps établie qui consiste à fournir des services en dehors des réseaux d'affaires traditionnels.

Notre réponse à cette question nous oblige à étudier l'importance de la concurrence comme moteur de l'efficacité du marché dans un environnement où les conditions de solvabilité entretiennent la confiance. Dans le secteur des services financiers, la concurrence se déroule dans des marchés distincts selon les différents services financiers offerts, par exemple les marchés des services de dépôt, des hypothèques des logements résidentiels et des prêts commerciaux. Le fait pour des institutions déjà établies dans d'autres marchés d'avoir réussi à faire une incursion dans ces marchés distincts a effectivement stimulé la concurrence. Les modifications législatives qui ont permis aux banques d'aviver la concurrence en pénétrant dans le marché des hypothèques ont donné lieu, à leur tour, à une plus forte concurrence dans le marché des dépôts puisque les compagnies de fiducie ont réussi à accaparer une plus grande partie de ce marché en prolongeant leurs heures d'ouverture. En revanche, les événements récents ont montré que cette pénétration du marché a trop souvent donné lieu à des situations d'insolvabilité plutôt qu'à une concurrence accrue lorsqu'y prenaient part des institutions nouvelles récemment créées.

Compte tenu de ce qui précède, nous préconisons de rendre plus rigoureuses les conditions de constitution des nouvelles institutions financières à charte en resserrant les exigences au niveau du capital social ainsi qu'en accroissant la responsabilité incombant aux autorités de réglementation d'évaluer la validité des projets de ces nouvelles institutions. Ce sont des mesures nécessaires, car nous pensons que la solvabilité est un facteur critique au fonctionnement des marchés financiers. De même, l'importance que nous attachons à la concurrence nous amène à appuyer, si certaines conditions sont respectées, un certain élargissement des pouvoirs institutionnels existants, par exemple le pouvoir des compagnies de fiducie d'accorder des prêts commerciaux, le pouvoir des institutions financières de créer des réseaux et le pouvoir des institutions financières canadiennes de détenir une participation dans des maisons de courtage.

Toutefois, nous sommes loin d'être disposés à permettre aux institutions financières d'intervenir librement dans toutes les activités du secteur des services financiers. Nos systèmes de réglementation existants ont été conçus pour réglementer les institutions dont la principale activité a trait à des fonctions essentielles. Comme les récents événements l'ont démontré de façon par trop brutale, les autorités de réglementation ont un besoin urgent de ressources législatives, organisationnelles et humaines leur permettant d'assumer leurs responsabilités actuelles de manière efficace. Le moment n'est pas opportun pour concevoir les grands programmes de réglementation qui seraient nécessaires si l'on permettait aux institutions de participer à toutes les tâches dévolues aux compagnies d'assurance, aux compagnies de prêt et de fiducie, aux maisons de courtage et aux banques.

Le groupe d'étude a été créé à cause, entre autres, des initiatives prises dans la communauté financière en vue d'instituer ce qu'on appelle parfois "un centre polyvalent de services financiers" ou "un omnimarché de services financiers". Notre sondage montre un très grand scepticisme du public à l'endroit de cette innovation et révèle que l'opinion publique n'accepte pas l'argument de la polyvalence comme justification d'une modification de la réglementation. Ayant rejeté l'idée d'un changement fondamental qui permettrait à n'importe quelle institution de dispenser n'importe quel service financier, nous considérons que les forces du marché peuvent régler la question de savoir si le centre polyvalent constitue une option intéressante au cas où la constitution de réseaux entre différentes institutions serait permise. Or, la constitution d'un système de réseaux

ordonné ne peut faire fi de la diversité des compétences que requiert la prestation de différents services financiers ni du rôle vital que jouent les agents et courtiers indépendants - dont la valeur des services a été confirmée par notre sondage d'opinion - dans l'accentuation de la concurrence dans les marchés de bon nombre de services financiers.

La propriété des institutions financières nous préoccupe sérieusement. Même si les institutions ouvertes ne sont pas à l'abri des pratiques menant à des faillites, il n'en reste pas moins que les institutions fermées sont beaucoup plus susceptibles d'être l'objet de pratiques déloyales et même frauduleuses. Dans notre rapport intérimaire, nous avions accordé la plus haute priorité aux interdictions réglementaires touchant les transactions intéressées, c'est-à-dire les transactions exécutées dans l'intérêt des personnes détenant la propriété ou le contrôle d'une institution, ou possédant un ascendant important sur l'institution concernée au détriment de l'institution elle-même. Depuis la publication de notre rapport intérimaire, nos délibérations nous ont menés à conclure que l'interdiction des transactions intéressées n'est pas la meilleure solution. De toute évidence, il aurait été préférable d'interdire la propriété fermée de compagnies d'assurance et de compagnies de fiducie comme c'est le cas dans le secteur bancaire.

En dernière analyse, l'assurance que la propriété fermée des institutions financières ne donnera pas lieu à des transactions intéressées repose sur la confiance en l'intégrité des personnes qui en détiennent le contrôle et en la capacité des autorités de réglementation de faire appliquer les interdictions relatives aux transactions intéressées. Trop d'incidents malheureux nous ont trop souvent démontré que cette confiance repose sur des fondations qui sont loin d'être solides. Nous sommes donc arrivés à la conclusion que le principe de base de l'ordre public devrait être d'encourager la création d'institutions ouvertes plutôt que fermées. Son respect devrait susciter de la part de nos dirigeants une très grande circonspection à l'endroit des modèles de propriété qui ont amené les institutions financières à s'affilier à des conglomérats dont les actifs constituent un regroupement d'entreprises commerciales et financières. Conformément à ce principe, lorsqu'on sollicite l'autorisation de procéder à une modification de la propriété ou d'exploiter une entreprise financière, les autorités de réglementation devraient accorder la préférence aux demandes présentées par des institutions ouvertes ayant l'intention de limiter leurs activités au secteur financier. Il faudrait ériger ce principe en barrière inamovible contre tout relâchement des règles législatives qui ont permis aux banques de rester des entreprises ouvertes.

Pendant les audiences, certains participants nous ont fait part de leurs inquiétudes au sujet d'une concentration excessive dans le secteur des services financiers. Les modifications prochaines à la législation sur la concurrence en cas de fusion pourraient répondre, en partie, à ces préoccupations. Toutefois, quelles que soient les modifications apportées à cette législation, nous pensons que la province de l'Ontario devrait élaborer sa propre politique quant au degré de concentration qu'elle considère raisonnable dans les secteurs des services financiers qui relèvent de sa compétence. Cette politique devrait répondre aux préoccupations du public devant la possibilité qu'un petit nombre d'investisseurs puisse contrôler les sources des services financiers. Une telle éventualité

ébranlerait la confiance dans l'intégrité et l'équité du système. Nous ne croyons pas qu'on puisse résoudre le problème par des interdictions globales à l'endroit de toute institution ou catégorie d'institution qui veut intervenir dans un domaine précis d'activités. Il faudrait plutôt examiner la portée de la concentration et ses effets sur chaque marché particulier vu les avantages qu'on pourrait retirer, comme nous l'avons indiqué auparavant, de l'élargissement des services dispensés actuellement par les institutions financières existantes. Toutefois, il importe d'évaluer soigneusement avant de les approuver, les demandes portant sur l'élargissement des pouvoirs des institutions financières et l'approbation des modifications proposées dans la propriété des institutions existantes et de peser leurs répercussions sur la concurrence et la concentration.

Certains facteurs concernant la propriété des institutions financières et la concurrence nous ont amenés à accorder une attention toute particulière aux maisons de courtage. La fonction essentielle de ces établissements, qui est de servir d'intermédiaires dans le marché, les distingue de toutes les autres institutions financières dont les fonctions essentielles les amènent à servir d'intermédiaires financiers. Les recommandations formulées par la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario en février dernier réclamaient des modifications importantes dans les règles régissant ce secteur. Ces recommandations cherchaient à mettre fin au soi-disant marché exempté pour le commerce des valeurs mobilières, à ouvrir le secteur aux maisons de courtage étrangères et à permettre aux sociétés canadiennes d'avoir un accès accru aux capitaux en permettant, sous réserve du respect des conditions prescrites, à des maisons de courtage étrangères ou à des intermédiaires financiers canadiens d'y détenir une participation minoritaire.

Toutefois, nous nous écartons des positions de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario sur la question-clé de l'ampleur des modifications proposées. Nous ne croyons pas que les propositions de la Commission dans les domaines de la pénétration et de la propriété des compagnies étrangères soient compatibles avec la politique depuis longtemps établie du gouvernement de l'Ontario. Les mesures proposées par la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario nécessiteraient une modification formelle et radicale de la politique du gouvernement sur le contrôle interne, modification qui non seulement relèverait de la compétence du cabinet, mais qui devrait également être étudiée dans le contexte des négociations prochaines du Canada sur le commerce bilatéral et multilatéral, lesquelles porteront entre autres sur le secteur des services. Le contexte de ces négociations englobe des questions qui débordent le mandat du groupe d'étude et celui de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario.

Notre intérêt pour l'état de la concurrence dans le secteur du commerce des valeurs mobilières nous incite à recommander de ne pas réglementer pour le moment le marché en ce qui concerne les opérations exemptées portant sur les valeurs mobilières. Nous pensons que le maintien d'une telle exemption constituera une solution de rechange utile aux utilisateurs de capitaux et stimulera la concurrence dans nos marchés des capitaux. Toutefois, il faudrait remédier au manque de connaissances précises sur la nature du marché exempté en demandant aux agents exemptés de fournir à la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario des renseignements qui peuvent être compilés de manière à être facilement assimilables par les responsables de l'élaboration des politiques. Sur la question de savoir s'il serait

souhaitable ou non d'accroître l'accès aux capitaux des maisons de courtage, nous avons recommandé d'autoriser les intermédiaires financiers canadiens à détenir, dans des circonstances bien précises, une participation maximale de 20 pour cent dans une maison de courtage.

Même si nous nous sommes efforcés d'être aussi exhaustifs que possible, nos recommandations concernant les institutions financières sont le produit d'un seul groupe d'étude à qui on a confié un mandat à un moment précis. En fait, il ne peut y avoir de solution définitive aux questions qui touchent les institutions financières. L'activité financière est internationale dans son envergure et ultra-sensible aux forces économiques cycliques et à long terme. Sa réglementation transcende la démarcation des compétences entre les autorités fédérale et provinciales et rend impérative une communication efficace entre les gouvernements et parmi les dirigeants élus, les conseillers en matière de politique et les administrateurs. Par conséquent, nous encourageons fortement la création d'un organisme consultatif fédéral-provincial, doté d'un secrétariat permanent, afin de pouvoir sans cesse revoir toutes les initiatives gouvernementales dans ce secteur critique de l'économie.

L'ordre public à l'égard des institutions financières repose sur un amalgame de préoccupations touchant la politique économique en général, de considérations sur la politique de réglementation touchant un vaste éventail d'institutions et d'activités, et de connaissances pragmatiques acquises dans le contexte de la réglementation et de la supervision au jour le jour. Afin de relever ce défi, le gouvernement de l'Ontario devrait procéder sans délai à un regroupement, sous l'autorité du ministère du Trésor et de l'Économie, de toutes les diverses agences et unités dont les activités ont un lien avec les institutions financières. Puisque le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec ont choisi ce modèle d'organisation de la réglementation et de l'administration des institutions financières centralisé autour des ministères du Trésor ou des Finances, l'adoption d'un modèle parallèle par le gouvernement de l'Ontario devrait faciliter la consultation intergouvernementale, que ce soit aux niveaux des ministres ou des hauts fonctionnaires.

Ayant ainsi résumé l'essence de nos travaux, nous terminons en reproduisant ci-dessous, selon l'ordre numérique par chapitre, le contenu de chacune de nos recommandations formelles dans l'ordre de leur présentation à l'intérieur du rapport. Sauf lorsque nous préconisons un principe général ou conseillons le recours à un processus de consultation fédérale-provinciale, nos recommandations ne touchent que les questions relevant de la compétence constitutionnelle de l'Ontario.

Chapitre III :
L'organisation des ressources et des responsabilités publiques

Centralisation des fonctions de réglementation et d'élaboration des politiques

1. Création d'un bureau des institutions financières du ministère du Trésor et de l'Économie

   Les fonctions relatives à la réglementation, à la surveillance et à l'élaboration des politiques des institutions financières, qui relèvent à l'heure actuelle du ministère de la Consommation et du Commerce et de ses autorités de réglementation, de ses conseils et de ses commissions, sont

transférées au ministère du Trésor et de l'Économie. Ces fonctions sont associées à une nouvelle division de ce ministère dénommée bureau des institutions financières (BIF).

2. Création d'un comité de politiques du bureau des institutions financières dans le cadre du ministère du Trésor et de l'Économie

Il convient de mettre en place un comité des politiques du bureau des institutions financières chargé d'examiner et de conseiller le trésorier adjoint sur toutes les questions relatives à la réglementation, à la surveillance et aux orientations de politiques des institutions financières, dont les membres se composeraient du sous-ministre adjoint, bureau des institutions financières, du président de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, du président de la Société ontarienne d'assurance des actions et des dépôts (la SODAD), du président de la Commission des régimes de retraite de l'Ontario, du surintendant des établissements de dépôt, du surintendant des assurances et du directeur administratif, élaboration et analyse des politiques (BIF).

Amélioration des ressources de réglementation et d'élaboration des politiques

3. Dotation en personnel du bureau des institutions financières

Il convient d'évaluer et de satisfaire les besoins de dotation en personnel du bureau des institutions financières conformément à une analyse systématique des besoins supplémentaires en personnel engendrés par les recommandations du présent rapport.

4. Importance des systèmes permettant de déceler les signes précurseurs de risques

a) Le gouvernement de l'Ontario demande aux autorités de réglementation pertinentes de mettre au point et d'appliquer les systèmes nécessaires pour vérifier les signes précurseurs de modifications défavorables dans les affaires des institutions financières.

b) Il convient de modifier les lois régissant les institutions financières de l'Ontario pour les obliger à rassembler et transmettre toute donnée ou toute autre preuve à l'autorité de réglementation pertinente que le lieutenant-gouverneur en conseil par réglementation juge pertinente pour l'élaboration, par ces autorités, de systèmes d'information conçus pour donner des signes précurseurs de modifications défavorables dans la situation financière de ces institutions.

5. Politique relative aux coûts de réglementation

Il convient d'adopter comme politique que les institutions financières soient tenues de payer directement une portion importante des coûts de leur réglementation par les pouvoirs publics. En ce qui concerne les établissements de dépôt, une consultation fédérale-provinciale détermine un mécanisme de recouvrement des coûts par le biais de primes d'assurance-dépôts et de répartition parmi les pouvoirs publics conformément aux obligations de leur réglementation. En ce qui concerne les établissements n'acceptant pas de dépôt, le bureau des institutions financières conçoit un mécanisme de recouvrement des coûts de réglementation par le biais de droits facturés directement aux institutions.

Divulgation de renseignements au public et plaintes du public

6. Présentation d'informations auprès d'un comité permanent de l'assemblée législative

Il convient de recourir à un comité permanent de l'assemblée législative qui soit obligatoirement saisi de ce qui suit :

(i) un compendium de toutes les nouvelles constitutions en personnes morales, de tous les changements de propriétaires et autres questions prescrites dans les recommandations spécifiques du présent rapport; et

(ii) tous les rapports requis des surintendants des établissements de dépôt et des assurances, et des présidents de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, de

la Commission des régimes de retraite de l'Ontario et de la SODAD.

7. Plaintes du public

Les autorités de réglementation sont investies des pouvoirs de mener des enquêtes sur les plaintes de conflit d'intérêts déposées par des personnes qui croient avoir été lésées par une institution financière avec laquelle elles ont traité et d'imputer à l'institution financière pertinente le coût de ladite enquête.

Relations intergouvernementales et questions de compétence

8. Création d'un mécanisme consultatif permanent

Les gouvernements du Canada, des provinces et des territoires prennent l'initiative de discussions en vue d'établir un conseil des ministres responsable des institutions financières pour examiner et prendre en considération toutes les questions relatives aux politiques et aux pratiques de réglementation qui régissent les institutions financières. Le conseil se réunit selon ses besoins, mais au minimum deux fois par an, et est doté d'un secrétariat permanent.

9. Conflit entre les territoires de compétence

Pour se procurer un permis, toute institution financière qui mène ses activités en Ontario se conforme au droit de l'Ontario dans le cadre de ses actitivés dans cette province. Toute institution financière constituée en personne morale dans un territoire de compétence qui l'autorise à mener des fonctions interdites aux institutions à charte de l'Ontario est tenue de constituer une filiale en Ontario afin de mener ses activités dans notre province.

Chapitre IV
Asssurance-dépôts et fonds d'indemnisation

1. Uniformité de la garantie d'assurance-dépôts fédérale et provinciale

L'ordre public adopte comme principe de base de veiller à l'uniformité de la garantie et des autres modalités de l'assurance-dépôts offerte par les organismes d'assurance-dépôts fédéraux et provinciaux.

2. Portée de la garantie d'assurance-dépôts

Le gouvernement de l'Ontario fait les recommandations suivantes au gouvernement du Canada en matière de garantie d'assurance-dépôts :

(i) les dépôts inférieurs à 20 000 $ sont intégralement assurés par la SADC;

(ii) les dépôts entre 20 000 $ et 60 000 $ sont assurés à 75 pour cent de l'excédent de 20 000 $ jusqu'à concurrence de 60 000 $;

(iii) les dépôts entre 60 000 $ et 80 000 $ sont assurés à 50 pour cent de l'excédent de 60 000 $ jusqu'à concurrence de 80 000 $;

(iv) aucun dépôt n'est assuré quant à la tranche supérieure à 80 000 $.

3. REÉR et assurance-dépôts

Le gouvernement de l'Ontario recommande au gouvernement du Canada que les fonds de REÉR placés dans des instruments de dépôt assurés demeurent intégralement assurés jusqu'à concurrence de 60 000 $, et que, comme actuellement, il n'y ait pas de garantie d'assurance sur la tranche supérieure à 60 000 $.

4. Courtiers en dépôts

a) Les établissements qui recourent à des courtiers en dépôts pour solliciter des dépôts sont tenus, à titre de condition du maintien de la garantie d'assurance-dépôts, de divulguer à leur organisme d'assurance-dépôts l'identité desdits courtiers en dépôts, les méthodes et les taux de la rémunération qu'ils déboursent et le pourcentage du total de leurs dépôts qui sont placés par des courtiers en dépôts.

b) Les organismes responsables de l'assurance-dépôts établissent un système d'enregistrement obligatoire pour toutes les personnes qui fournissent des services de courtage en dépôts. Les conditions d'enregistrement doivent comporter, entre autres, que le candidat à l'enregistrement révèle à ses clients :

(i) si l'établissement de dépôt verse une commission au courtier en dépôts;

(ii) dans l'affirmative, le montant de ladite commission et les taux de commission payés par les autres établissements avec qui le courtier en dépôts fait affaire;

(iii) dans quelle mesure l'assurance-dépôts est offerte relativement au dépôt en question.

5. Déposants institutionnels

Le gouvernement de l'Ontario ordonne, au moyen de dispositions législatives ou autres mesures appropriées, aux municipalités, conseils scolaires, universités, hôpitaux et tous autres établissements ou organismes relevant de la compétence provinciale et dont les revenus proviennent, en totalité ou en partie, de subventions provinciales ou de donations déductibles d'adopter et d'examiner à intervalles réguliers des politiques de placement exigeant la diversification de leur actif, notamment les dépôts et tous autres intruments de placement à court terme.

6. Fonds d'indemnisation de l'industrie

L'un des principes de base d'ordre public est d'accélérer l'élaboration et la mise en place de fonds d'indemnisation de l'industrie pour la protection des particuliers, souscripteurs de polices d'assurance I.A.R.D. ou d'assurance-vie. Conformément à ce principe, tout élargissement des pouvoirs de compagnies d'assurance I.A.R.D. ou d'assurance-vie, exigeant une modification de la Loi, est maintenu en suspens tant que des fonds d'indemnisation de l'industrie ne seront pas mis en place à la satisfaction des

autorités de réglementation. On devrait envisager des dispositifs de coassurance à titre d'éléments souhaitables de toute proposition de fonds d'indemnisation de l'industrie.

7. Octroi de permis aux institutions financières extra-provinciales

Le permis de l'Ontario est octroyé à une institution financière sous réserve que celle-ci participe à un fonds d'assurance ou d'indemnisation qui a été approuvé par les autorités provinciales de réglementation et qui, de l'avis desdites autorités de réglementation, offre une espérance suffisante de recouvrement aux résidents de l'Ontario en cas d'insolvabilité de l'institution.

8. Quasi-dépôts

Le gouvernement de l'Ontario doit entreprendre un examen des ententes contractuelles équivalant à des dépôts qui ont été élaborées par des entreprises financières et non financières, afin de déterminer si ces nouvelles méthodes de capitalisation de l'épargne devraient bénéficier de la même protection qui est accordée aux instruments de dépôt traditionnels. Cet examen doit comprendre une étude de la suffisance du Fonds de réserve national de l'industrie des valeurs mobilières, où l'on accorderait une attention particulière à l'envergure croissante des comptes à solde créditeur détenus par des maisons de courtage en valeurs mobilières.

9. Fonction de supervision de la SADC

a) Un accord fédéral-provincial en règle est conclu conformément auquel les autorités de réglementation fédérales seraient responsables au premier chef de la réglementation et de la supervision des institutions financières à charte fédérale, les autorités de réglementation provinciales seraient responsables au premier chef de la réglementation et de la supervision des institutions à charte provinciale et les deux ensembles d'autorités de réglementation auraient des obligations analogues de divulguer et

d'échanger des renseignements, notamment relativement à tout risque excessif assumé par lesdites institutions entre elles et avec la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC).

b) Le gouvernement de l'Ontario demande au gouvernement du Canada qu'au moins trois personnes, ayant des responsabilités de réglementation relativement aux compagnies de fiducie et de prêt à charte provinciale, soient choisies pour siéger au conseil d'administration de la SADC.

Chapitre V
Les institutions financières : propriété, pratiques internes et pouvoirs d'investissement

La propriété des institutions financières

1. Propriété détenue par un grand nombre d'actionnaires comme principe d'ordre public

Le principe de base de l'ordre public est d'encourager le développement d'institutions financières détenues par un grand nombre d'actionnaires plutôt que par un petit nombre d'actionnaires.

2. Approbation de nouveaux venus et de changements de propriétaire et de contrôle

Conformément à une politique d'encouragement du développement des institutions détenues par un grand nombre d'actionnaires, les autorités de réglementation :

(i) favorisent, en cas de demande d'approbation de nouvelles chartes ou de changements de propriétaire et de contrôle, les demandes d'institutions détenues par un grand nombre d'actionnaires qui ont l'intention de restreindre leurs activités à l'entreprise financière;

(ii) s'abstiennent d'approuver la création d'institutions détenues par un petit nombre d'actionnaires, à moins qu'il existe un besoin évident de nouveaux venus dans un marché de services financiers et que le requérant de compagnie aux mains d'un petit nombre d'actionnaires prévoie d'étendre la participation à un grand nombre d'actionnaires.

3. Les banques en tant qu'institutions détenues par un grand nombre d'actionnaires

Le gouvernement de l'Ontario communique au gouvernement du Canada qu'il approuve vivement la législation fédérale en vigueur exigeant que les banques aux mains des Canadiens soient des institutions détenues par un grand nombre d'actionnaires et que toute dérogation à cette exigence est interdite.

4. Compagnies de portefeuille financières comme principe d'ordre public

On adopte comme principe d'ordre public que les liens de propriété entre les institutions financières qui mènent leurs activités en vertu de différentes lois ne sont autorisés que par le biais d'une compagnie de portefeuille financière, et que le concept de compagnie de portefeuille financière est offert à des banques aux mains des Canadiens ainsi qu'à d'autres types d'institutions financières.

5. Compagnies provinciales de portefeuille financières

Le gouvernement de l'Ontario prépare une loi provinciale qui imposera aux institutions financières détenues par des actionnaires ordinaires, qui mènent leurs activités en vertu d'une loi différente et ont une charte provinciale, de se doter d'une compagnie de portefeuille financière.

6. Dispositions concernant la loi sur les compagnies de portefeuille financières

Par ses propres initiatives et de concert avec le gouvernement du Canada, le gouvernement de l'Ontario s'efforce de garantir la promulgation de lois fédérales et provinciales relatives aux compagnies de portefeuille financières qui contiendront des dispositions semblables en ce qui concerne les points suivants :

(i) des normes régissant la création de compagnies de portefeuille financières en vue d'examiner la source et l'intégrité de leur financement, d'interdire aux

institutions financières de détenir des capitaux de participation dans leur compagnie de portefeuille, de réglementer le transfert de fonds entre institutions coiffées par la même compagnie de portefeuille, et d'assurer que toutes les restrictions applicables à la proportion des actions détenues par un tiers donné s'appliqueront sur une base consolidée à la compagnie de portefeuille financière ainsi qu'aux institutions financières auxquelles elle est affiliée;

(ii) la surveillance des compagnies de portefeuille financières établies qui assurera l'adhésion continue aux normes régissant leur création, exigera l'approbation pour tout transfert de propriété ou changement de contrôle et favorisera, lors de l'octroi de ladite approbation, une compagnie requérante comptant un grand nombre d'actionnaires plutôt qu'une compagnie comptant un petit nombre d'actionnaires;

(iii) les restrictions sur le cumul des sièges d'administrateurs qui stipuleront que, lorsqu'un groupe d'institutions financières est affilié à une compagnie de portefeuille financière : (1) un administrateur d'une institution financière ne pourra pas siéger au conseil d'administration d'une autre institution financière, sauf si l'une est la filiale de l'autre; et (2) un tiers maximum des administrateurs d'une compagnie de portefeuille financière peut siéger au conseil d'administration de ses institutions financières affiliées.

Les pratiques internes des institutions financières

7. Comités de vérification : obligations légales

Il convient de modifier les lois régissant les institutions financières ontariennes pour obliger les administrateurs desdites institutions à

nommer un comité de vérification composé entièrement d'administrateurs externes et pour imposer l'obligation générale au comité de vérification d'une institution financière de prendre les mesures que l'on juge raisonnablement prudentes pour évaluer la stabilité financière de l'institution financière et pour obtenir et examiner toute information nécessaire à cette évaluation.

8. Comités de vérification : pouvoirs de réglementation

Sans limiter le caractère général de l'obligation imposée dans les recommandations précédentes, il convient de donner au lieutenant-gouverneur en conseil le pouvoir de promulguer des réglementations établissant des points spécifiques que les comités de vérification doivent prendre en considération dans leurs délibérations et d'exiger d'eux qu'ils présentent des rapports sur leurs conclusions à tous les membres du conseil d'administration. Ces règlements spécifient que le comité de vérification doit :

(i) interroger les vérificateurs de l'institution financière au moins une fois par an;

(ii) examiner tous les ans les méthodes d'évaluation de l'actif de l'institution financière, notamment la méthode d'évaluation des biens immobiliers;

(iii) examiner tous les ans les mesures prises touchant les créances douteuses de l'institution financière, y compris la méthode de provision pour pertes;

(iv) examiner tous les ans l'étendue et la nature de toutes les obligations de l'institution financière qui constituent des postes hors bilan;

(v) assurer que l'institution a en place un système adéquat permettant de découvrir les cas de transactions intéressées et assurer que les dispositions de la loi régissant l'institution financière quant aux transactions intéressées et aux conflits d'intérêts sont observées;

(vi) examiner tous les cas de transactions intéressées, quelle que soit leur importance relative;

(vii) examiner tous les cas de fraudes suspectées, de malversations ou d'autres irrégularités, quelle que soit leur importance relative;

(viii) examiner toutes les transactions de l'institution qui semblent être en dehors des pouvoirs de l'institution financière;

(ix) établir un système d'avertissement précoce pour surveiller le degré de risque auquel l'institution financière est exposée;

(x) faire prendre à chaque réunion du comité de vérification des procès-verbaux qui reflètent intégralement et fidèlement les délibérations et en envoyer sans délai des exemplaires à chaque administrateur de l'institution financière et à l'autorité de réglementation provinciale pertinente;

(xi) se réunir au moins quatre fois par an.

9. Obligations légales des vérificateurs

Il convient de modifier les lois régissant les institutions financières de l'Ontario pour obliger le vérificateur d'une institution financière à participer à toutes les réunions du comité de vérification, à présenter sur le travail qu'il a effectué en vertu de son mandat ou au nom de l'institution les rapports qu'il juge souhaitables pour évaluer la stabilité financière de ladite institution, et en particulier de signaler au comité de vérification tous les cas de :

(i) transactions intéressées;

(ii) fraudes apparentes, malversations ou autres irrégularités financières;

(iii) opérations dépassant apparemment les pouvoirs de l'institution;

(iv) opérations qui pourraient avoir un effet défavorable sur la stabilité financière d'une telle institution;

(v) opérations sous-entendant la responsabilité de l'institution financière qui constitueraient un poste hors bilan,

découverts dans le cours normal de la vérification.

Pouvoirs d'investissement

10. Norme de placement "prudent"

Il convient de modifier les lois servant à réglementer les institutions financières en Ontario pour remplacer les règles de placement en vigueur exigeant la conformité à des critères qualitatifs par une norme de placement "prudent".

11. Comités de placement

Toute compagnie de prêt ou de fiducie, compagnie d'assurance et caisse de crédit est tenue par la loi de nommer un comité de placement du conseil d'administration. Le comité de placement établit des normes de placement "prudent" que le conseil d'administration doit approuver avec ou sans modifications et que la compagnie doit appliquer quand elle prend des décisions de placement et quand elle gère ses placements, y compris les dépôts.

12. Diversification

La diversification est l'un des principaux objectifs des stratégies de placement entreprises par les institutions financières réglementées. Par conséquent, le comité de placement doit, en établissant des normes de placement "prudent", adopter des politiques visant à éviter une concentration indue de risques. Il n'est possible d'y parvenir que par l'établissement de règles qui restreignent les placements :

(i) dans une compagnie donnée;

(ii) dans un groupe industriel donné;

(iii) dans une région donnée;

(iv) dans des compagnies associées;

(v) dans une catégorie de titres donnés;

Le comité de placement est tenu d'examiner régulièrement les politiques de placement et leur mise en application, et d'examiner périodiquement les résultats des placements.

Chapitre VI
Services aux consommateurs

Ententes de réseaux

1. Approbation réglementaire des ententes de réseau

Quand deux institutions financières ou plus proposent de conclure une entente contractuelle quant à la vente de produits ou de services financiers, ladite entente est approuvée par les autorités de réglementation qui seront responsables de la surveillance des parties contractantes respectives. Avant d'approuver ladite entente, les autorités de réglementation s'assurent que l'entente proposée n'aboutira pas à des pratiques directement ou indirectement voisines des ventes liées, que les parties contractantes possèdent la compétence nécessaire pour offrir les services faisant l'objet de l'entente et qu'elles ont mis en place des méthodes de protection de la clientèle contre toute conséquence néfaste résultant de conflits d'intérêts découlant de l'entente. En jugeant si les ententes de réseau données sont souhaitables, les autorités de réglementation sont favorables aux ententes visant à renforcer les services offerts aux consommateurs dans les petites communautés.

2. Divulgation des ententes de réseau

Toutes les parties à une entente de réseau sont tenues de divulguer à leurs clients l'existence de l'entente et de tout avantage qui leur revient en cas de recommandation ou de vente conformément à l'entente.

3. Divulgation des options disponibles

Toutes les parties à une entente de réseau sont tenues de divulguer à leurs clients la disponibilité d'autres sources offrant des produits et services analogues,

y compris les agents et courtiers indépendants, et de leur mentionner qu'ils sont libres d'obtenir ce dont ils ont besoin auprès de ces sources.

Agents et courtiers indépendants

4. Maintien du rôle des agents et courtiers indépendants

Étant donné le rôle reconnu et important que jouent les agents et courtiers indépendants dans la prestation de services personnels et de conseils objectifs aux consommateurs, le gouvernement de l'Ontario et les autorités de réglementation, lors de l'approbation des initiatives législatives et, en particulier, des ententes de réseau, doivent veiller tout particulièrement à préserver un climat dans lequel le rôle que jouent les agents et courtiers indépendants soit appuyé et maintenu.

5. Soutien des initiatives éducatives

Le gouvernement de l'Ontario prend des mesures qui aideront les associations d'agents et de courtiers indépendants d'assurance-vie et I.A.R.D. à offrir des programmes éducatifs et des programmes préalables à l'octroi de permis, qui relèvent les défis lancés par l'apparition de nouveaux produits et qui améliorent la capacité de leurs membres à évaluer la solidité des institutions dont ils conseillent les produits aux consommateurs.

6. Obligation de divulgation pour les agents et courtiers d'assurance

Tous les agents et courtiers d'assurance sont tenus de divulguer à leurs clients la portée de leur aptitude à vendre divers types de produits d'assurance et les produits de divers assureurs.

Prestataires de l'aide sociale et services financiers

7. Prestataires de l'aide sociale : encaissement des chèques

Le gouvernement de l'Ontario entreprend de mettre au point et d'appliquer des mesures pour aider les prestataires de l'aide sociale à encaisser leurs chèques, notamment les méthodes suivantes :

(i) étendre l'utilisation des programmes de dépôt direct par les organismes de services sociaux émettant des chèques au public;

(ii) encourager les institutions financières et les organismes de services sociaux à se consulter, de manière régulière, en ce qui concerne toute autre mesure appropriée, y compris la création de cartes d'identification avec photo qui faciliteront l'encaissement des chèques par les prestataires du bien-être social.

8. Entreprises d'encaissement de chèques et de remboursement d'impôt sur le revenu

Les fonctionnaires fédéraux et provinciaux, sur la directive des ministres responsables, entreprennent d'étudier les moyens de réduire la demande du public pour les services d'entreprises d'encaissement de chèques et d'entreprises offrant des avances sur les remboursements de l'impôt sur le revenu, et d'examiner les mesures de réglementation visant à réduire les frais prélevés pour ces services.

Conflits d'intérêts et confidentialité de l'information

9. Interdiction d'emploi des informations confidentielles

Il convient d'imposer à toutes les institutions financières une obligation légale qui interdise la divulgation d'informations fournies par une personne traitant avec l'institution à une autre personne ou l'emploi desdites informations, à quelque fin que ce soit, dans le cadre de l'institution, autre que les fins pour lesquelles lesdites informations ont été fournies.

10. Exception en cas de consentement

Il convient de permettre une exception à l'interdiction générale au cas où la personne fournissant les informations à l'institution consent par écrit à l'emploi desdites informations dans certaines autres opérations bien précises.

11. Renonciation à une obligation de fiduciaire ou autre

Il convient d'établir comme obligation légale que, chaque fois qu'une institution financière conclut un contrat avec un client prévoyant une renonciation à une obligation fiduciaire ou autre de l'institution vis-à-vis du client, la renonciation est nulle, à moins que l'institution ne prouve que le client y a consenti après qu'on lui en a expliqué les conséquences.

CHAPITRE VII
Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie (Ontario)

Conditions d'accès

1. Devoir permanent d'une compagnie

En sus de sa responsabilité statutaire d'informer le Surintendant des établissements de dépôt de toute modification de son conseil d'administration, chaque compagnie doit avoir la responsabilité statutaire permanente de satisfaire le Surintendant quant aux conditions de bonnes moeurs et de compétence requises de ses administrateurs.

2. Devoir permanent de l'autorité de réglementation

Le Surintendant examine les conditions de bonnes moeurs et de compétence requises des administrateurs des compagnies de prêt et de fiducie au moment de la constitution ou de l'enregistrement d'une compagnie et lors de la notification d'un changement dans la composition du conseil d'administration de la compagnie.

3. Dépôt auprès d'un comité permanent

La plus grande rigueur des conditions d'accès proposées dans l'avant-projet de loi sur les compagnies de prêt et de fiducie exerçant leurs activités en Ontario, notamment l'augmentation du capital social et des conditions de bonnes moeurs et de compétence plus exigeantes, devrait être consacrée par l'adjonction d'une disposition législative selon laquelle le surintendant déposerait un dossier auprès d'un comité permanent de l'Assemblée législative relativement à chaque compagnie nouvellement constituée ou

enregistrée et à chaque compagnie qui a signalé un changement dans la composition de son conseil d'administration. Le dossier devrait prendre la forme d'un résumé divulguant les informations pertinentes relatives aux conditions de bonnes moeurs et de compétence requises du conseil d'administration de ces compagnies et, dans le cas de chaque compagnie nouvellement constituée ou enregistrée, des renseignements pertinents sur les points à établir à la satisfaction du lieutenant-gouverneur en conseil ou de l'autorité de réglementation relativement à ladite constitution en compagnie ou audit enregistrement.

Devoirs des administrateurs

4. Administrateurs en général

Les dispositions de l'avant-projet de loi relatives aux administrateurs de l'extérieur, au cumul de sièges d'administrateur et aux normes de diligence exigées des administrateurs, doivent être adoptées sensiblement dans leur teneur actuelle, et l'on doit y ajouter des responsabilités nouvelles des administrateurs prescrites dans les recommandations antérieures du présent rapport.

5. Comité des ressources en gestion

Les administrateurs d'une compagnie de prêt ou de fiducie ont le devoir supplémentaire, inscrit dans la loi, de désigner un comité des ressources en gestion composé d'administrateurs de l'extérieur chargé d'examiner les systèmes de gestion, d'élaborer des programmes de rémunération, d'évaluer la performance des dirigeants, de planifier leur succession et d'assurer la continuité de la bonne gestion de la compagnie à tout moment.

Divulgation

6. Divulgation des états financiers de la compagnie

Toutes les compagnies de prêt et de fiducie enregistrées ont l'obligation légale de fournir à un quelconque déposant,

sur demande, un exemplaire des plus récents états financiers annuels et des plus récents états financiers provisoires de la compagnie et d'informer tous les déposants de la compagnie, par écrit, au moins une fois par an, de leur droit de se procurer lesdits états.

7. Divulgation des transactions entre parties liées

Les compagnies de prêt et de fiducie sont tenues de divulguer dans leurs états financiers toutes les transactions entre parties liées autorisées dans le cadre de la partie IX de l'avant-projet de loi durant la période faisant l'objet des états financiers, ainsi que toutes les données qui peuvent être nécessaires pour permettre à une personne de se faire un jugement éclairé à leur sujet.

Transactions intéressées

8. Portée de l'interdiction

Il y a lieu d'adopter l'approche de l'avant-projet de loi touchant l'interdiction des transactions intéressées et, en ce qui concerne les dangers inhérents à ce genre de transactions, les exemptions à l'interdiction ne doivent nullement être élargies. Nous réitérons la recommandation de notre rapport intérimaire selon laquelle l'élément majeur de politique à considérer dans la rédaction des dispositions de la loi en matière de transactions intéressées doit être d'interdire dans tous les cas toutes les transactions entre des parties ayant un lien entre elles, sauf s'il est possible d'évaluer objectivement la valeur marchande réelle par des critères indépendants. Nous soulignons que, dans la réglementation des transactions intéressées, l'imposition d'une plus grande responsabilité aux administrateurs et un pouvoir discrétionnaire plus large des autorités de réglementation ne peuvent remplacer l'impartialité qui résulte de négociations entre parties n'ayant aucun lien entre elles.

9. Consentement à des transactions normalement interdites

Il y a lieu d'amender l'exemption prévue à l'article 144 de l'avant-projet de loi selon laquelle le surintendant peut consentir à une transaction normalement interdite en raison d'un conflit d'intérêts et d'imposer l'approbation du consentement par le lieutenant-gouverneur en conseil, sur la recommandation du surintendant. Il ne faut accorder cette approbation que si le requérant peut prouver que la transaction sert les meilleurs intérêts de la compagnie.

10. Rapport à un comité permanent

La loi doit exiger que toute exemption accordée dans le cadre de l'article 144 soit divulguée dans un résumé que le surintendant remet à un comité permanent de l'Assemblée législative.

11. Déclaration de conflit d'intérêts

Il y a lieu de réviser les articles 149 et 150 de l'avant-projet de loi qui obligent les vérificateurs et les personnes rendant des services professionnels à la compagnie de déclarer aux administrateurs toute infraction dont ils ont connaissance en matière de conflit d'intérêts et d'imposer à faire simultanément lesdites déclarations aux administrateurs et au surintendant.

Conflit d'intérêts : actions détenues à titre de fiduciaire

12. Actions d'une compagnie de fiducie détenues à titre de fiduciaire

La disposition de l'article 143 de l'avant-projet de loi interdisant à une compagnie de fiducie qui détient ses propres actions à titre de fiduciaire de voter ou de procéder à toute autre opération relativement auxdites actions sauf avec le consentement du conseil d'administration, ne doit pas être assujettie à la détention de dix pour cent des actions mais doit s'appliquer à toutes les actions de la compagnie que celle-ci détient à titre de fiduciaire.

Réglementation

13. Pouvoir de réglementation

Les pouvoirs et structures de réglementation, tels qu'ils ont été renforcés dans l'avant-projet de loi, doivent être adoptés pratiquement dans leur version actuelle.

14. Suspension des affaires

Chaque fois que le directeur des compagnies de prêt et de fiducie, le surintendant ou le lieutenant-gouverneur en conseil suspend le droit d'une compagnie de prêt ou de fiducie d'exercer ses activités, le fait de la suspension et les motifs à l'appui doivent être divulgués dans un résumé à déposer auprès d'un comité permanent de l'Assemblée législative.

Prêts commerciaux

15. Entérinement des dispositions de l'avant-projet de loi

Il y a lieu d'adopter les propositions de l'avant-projet de loi relatives aux prêts commerciaux qui imposent trois restrictions principales aux prêts commerciaux de la part des compagnies de prêt et de fiducie enregistrées, à savoir :

(i) approbation du surintendant des établissements de dépôt;

(ii) capital minimal de 15 millions de dollars;

(iii) restrictions à dix pour cent au maximum de l'actif total de la compagnie.

Location commerciale

16. Capital minimal

En matière de location commerciale, il y a lieu d'adopter une nouvelle condition s'ajoutant à celles que propose l'avant-projet de loi. Il faut exiger de la compagnie qui désire s'occuper de location commerciale un capital minimal de 15 millions de dollars.

Ratios de levier

17. Nécessité d'approuver les augmentations du ratio d'emprunt

Toute augmentation du ratio d'emprunt des compagnies de prêt ou de fiducie aboutissant à toute somme supérieure à dix fois les capitaux propres doit être approuvée par le ministre responsable ou le lieutenant-gouverneur en conseil. Toute augmentation subséquente doit également être approuvée de la même façon.

18. Dépôt auprès du comité permanent

Les renseignements relatifs aux augmentations du ratio d'emprunt des compagnies de prêt ou de fiducie accordées doivent être déposés auprès d'un comité permanent de l'Assemblée législative au moins une fois par an sous forme de résumé rédigé par le surintendant des établissements de dépôt.

19. Réduction du ratio d'emprunt

Le surintendant des établissements de dépôt doit être tenu d'examiner au moins une fois par an le ratio d'emprunt de chaque compagnie de prêt ou de fiducie. Lorsqu'il s'avère que le ratio d'emprunt est trop élevé, le surintendant, par voie d'ordonnance et sous réserve des modalités qui peuvent être stipulées dans celle-ci, peut réduire le ratio d'emprunt jusqu'à concurrence de la somme qu'il estime convenir à l'intérêt général, nonobstant toute autre disposition de la loi.

Limites quantitatives

20. Actions ordinaires

Il y a lieu d'éliminer les critères de qualité proposés dans l'alinéa 160(1)c) de l'avant-projet de loi. Toute proposition de placement dans des actions ordinaires doit être examinée en fonction des normes de placement en bon père de famille établies par le comité des placements et adoptées par le conseil d'administration. Toutefois, il y a lieu de retenir les restrictions quantitatives stipulées dans l'avant-projet de loi relativement au placement dans des actions ordinaires. Selon ces restrictions :

(i) le placement total en actions ne dépasse pas 25 pour cent de l'actif total; et

(ii) aucun placement ne doit être supérieur à dix pour cent des actions de toute compagnie avec droit de vote.

21. Actions privilégiées

Il y a lieu d'éliminer les critères de qualité proposés dans l'alinéa 160(1)d) de l'avant-projet de loi. Toute proposition de placement dans des actions privilégiées doit être examinée en fonction des normes de placement en bon père de famille établies par le comité des placements et adoptées par le conseil d'administration. Toutefois, il y a lieu de retenir les restrictions quantitatives stipulées dans l'avant-projet de loi relativement au placement dans des actions privilégiées. Selon ces restrictions:

(i) le placement total en actions ne dépasse pas 25 pour cent de l'actif total; et

(ii) aucun placement ne doit être supérieur à dix pour cent des actions de toute compagnie avec droit de vote.

22. Prêts à la consommation

Comme le propose l'avant-projet de loi, les prêts personnels à tout particulier ne doivent pas dépasser le revenu annuel de cette personne jusqu'à concurrence de 25 000 $, et tout prêt personnel doit être consenti conformément aux dispositions du paragraphe 160(4) de l'avant-projet de loi, notamment la restriction de la somme totale dudit placement à dix pour cent au plus de l'actif total de la compagnie de prêt ou de fiducie ou à tout pourcentage plus bas au gré du surintendant des établissements de dépôt.

23. Biens immobiliers pour la production d'un revenu

Le montant d'un placement en biens immobiliers pour la production d'un revenu doit être restreint à cinq pour cent de l'actif total. Tout placement dans un seul et même lopin de terre ne doit pas dépasser un pour cent.

24. Biens immobiliers à usage propre

Le montant de tout placement en biens immobiliers pour l'usage propre de la compagnie doit être restreint à une somme égale aux capitaux propres de la compagnie.

25. Hypothèque de troisième rang et suivantes

Le montant de tout placement dans des hypothèques de troisième rang et suivantes doit être restreint à deux pour cent de l'actif total de la compagnie.

26. Placements dans une seule et même personne

Le montant de tout placement dans une seule et même personne ou plusieurs personnes qui, à la connaissance de la compagnie, sont liées entre elles, doit être restreint à un pour cent de l'actif total de la compagnie.

27. Clause omnibus

Le montant de tout placement selon la clause omnibus doit être restreint à cinq pour cent de l'actif total de la compagnie. La clause omnibus doit être rédigée à nouveau pour préciser qu'elle ne peut être utilisée à des fins de prêts commerciaux par des compagnies auxquelles le surintendant a accordé le privilège statutaire d'octroyer des prêts commerciaux, et qu'elle peut être utilisée à des fins de prêts commerciaux par toute autre compagnie désirant acquérir de l'expérience dans ce domaine.

28. Plafond de placement

Il y a lieu d'adapter le plafond de placement de 50 pour cent proposé à l'article 165 de l'avant-projet de loi.

Chapitre VIII
L'industrie des assurances

Modifications du règlement de toutes les compagnies d'assurance

1. Pouvoirs d'investissement

Les dispositions réglementaires relatives aux pouvoirs d'investissement des compagnies d'assurance doivent être modifiées dans le sens des recommandations faites dans le présent rapport relativement aux pouvoirs d'investissement des compagnies de prêt et de fiducie.

2. Autres conditions réglementaires

Les modifications de la Loi sur les assurances doivent toucher les points suivants et s'inspirer des recommandations faites dans le présent rapport au sujet des compagnies de fiducie :

(i) exigences plus appropriées en matière de capital social initial et de qualifications des membres fondateurs;

(ii) normes de diligence des administrateurs et devoirs d'un comité de ressources en gestion;

(iii) rôle et responsabilités des comités de vérification et élaboration de systèmes d'avertissement précoce;

(iv) qualifications des administrateurs et restrictions relatives au cumul des sièges d'administrateurs.

Compagnies mutuelles d'assurance-vie

3. Capacité des compagnies mutuelles d'assurance-vie de posséder des filiales ou des actions dans une compagnie de portefeuille financière

À condition qu'il y ait un fonds d'indemnisation de l'industrie de l'assurance-vie répondant aux conditions des autorités de réglementation, le gouvernement de l'Ontario doit chercher, en accord avec le gouvernement du Canada, les moyens de faire en sorte que les compagnies mutuelles d'assurance-vie, en tant qu'institutions financières ouvertes, ne soient pas désavantagées par rapport aux compagnies à capital-actions dans leur capacité de s'affilier à d'autres institutions financières, en recourant soit à l'organisation d'une compagnie de portefeuille financière, soit à des filiales en aval.

Mutuelles agricoles de l'Ontario

4. Mutuelles agricoles de l'Ontario : propriété de compagnies à capital-actions

Le gouvernement de l'Ontario doit faire savoir qu'il a l'intention de permettre à des mutuelles agricoles de l'Ontario, sous

réserve de l'autorisation ministérielle, de posséder des compagnies d'assurance I.A.R.D. en aval qui sont des compagnies à capital-actions, à condition que soit constitué et mis en place un fonds d'indemnisation de l'industrie satisfaisant relativement auxdites compagnies à capital-actions. Il y a lieu d'assujettir cette autorisation à la capacité de la mutuelle de démontrer l'existence d'un projet, les bonnes moeurs et la compétence des directeurs et les antécédents dans la branche d'affaires I.A.R.D.

Chapitre IX
Caisses de crédit

1. Initiatives actuelles et capital social

Le ministère du Trésor et de l'Économie doit examiner les initiatives que poursuivent les autorités de réglementation et l'industrie en vue de renforcer les activités du mouvement des caisses de crédit, tout particulièrement :

(i) en évaluant la suffisance de la conformité à ces initiatives;

(ii) en accélérant, par le biais d'une restructuration ou autrement, le rétablissement des caisses de crédit dont la situation est encore déficitaire;

(iii) en amenant les caisses de crédit à des situations où leur capital social sera suffisant.

2. Conditions préalables à toute modification des pouvoirs d'une caisse de crédit

Aucun élargissement des pouvoirs des caisses de crédit ne doit être mis en place tant que :

(i) chaque caisse de crédit, par l'intermédiaire de son affiliation à une fédération ou par d'autres moyens, n'est pas devenue membre d'un fonds de stabilisation approuvé par les autorités de réglementation;

(ii) une loi révisée régissant les caisses de crédit n'applique pas aux caisses les dispositions législatives recommandées dans le présent rapport comme étant applicables aux institutions financières en général;

(iii) une loi révisée régissant les caisses de crédit n'applique pas aux caisses les dispositions législatives recommandées dans le présent rapport comme étant applicables aux compagnies de prêt et de fiducie, compte tenu de la nature particulière des caisses de crédit en tant qu'institutions coopératives.

3. Examen des risques de conflits d'intérêts et de transactions intéressées

Le ministère du Trésor et de l'Économie doit examiner l'aspect particulier du système des caisses de crédit où les déposants, emprunteurs et administrateurs, sont tous propriétaires d'actions et rendre compte de son examen pour que le risque latent de conflits d'intérêts n'ait pas d'effet préjudiciable sur l'exploitation de la caisse de crédit.

4. Autorisation de prêts commerciaux

a) Sous réserve des conditions énoncées à la recommandation 2, une caisse de crédit dont l'actif est égal ou supérieur à 15 000 000 $ doit pouvoir octroyer des prêts commerciaux à des compagnies qui ne sont pas membres de la caisse de crédit. Lesdits prêts sont assujettis à la disposition suivante, à savoir que tout prêt à une personne morale, membre ou non membre, ne dépasse pas une somme égale à sept pour cent du total que représentent le capital suffisant, les dépôts et les excédents ou, si l'on obtient l'autorisation des autorités de réglementation, ne dépasse pas quinze pour cent de ce total.

b) On ne doit pas permettre pour le moment aux caisses de crédit de se livrer à la location commerciale.

c) La clause omnibus doit être modifiée pour prévoir, sans ambiguïté, qu'elle ne peut être considérée comme autorisant une caisse de crédit à pratiquer les prêts commerciaux ou la location commerciale, de quelle sorte que ce soit.

5. Liaison fédérale-provinciale et échange d'informations

Le gouvernement de l'Ontario doit procéder à des échanges de vue officiels avec le gouvernement du Canada concernant

les moyens permettant d'assurer une liaison permanente et des échanges réciproques d'informations touchant la Société canadienne de crédit coopératif qui relève du mandat réglementaire du surintendant fédéral des assurances et des fédérations qui relèvent du mandat réglementaire du directeur des caisses de crédit de l'Ontario.

CHAPITRE X
L'industrie des valeurs mobilières

Accès étranger et propriété par des non-résidents de l'industrie des valeurs mobilières de l'Ontario

1. Accès étranger et propriété étrangère

Il y a lieu de tenir en suspens toute modification relative à l'accès étranger à l'industrie des valeurs mobilières de l'Ontario, la norme actuelle de propriété étrangère de 10/25 et le statut actuel des maisons jouissant de droits acquis, de sorte que ces questions puissent faire l'objet d'une déclaration de politique en règle et nette de la part du gouvernement de l'Ontario. En formulant sa déclaration, le gouvernement de l'Ontario devra tenir compte du contexte général des négociations sur les échanges bilatéraux et multilatéraux qui touchent à la prestation de services et supposent une consultation fédérale-provinciale précédant la formulation des positions canadiennes.

Suffisance des capitaux, accès aux capitaux et compétitivité au sein de l'industrie des valeurs mobilières

2. Investissements dans des maisons de courtage de la part d'investisseurs n'appartenant pas à l'industrie

a) Les investisseurs n'appartenant pas à l'industrie, notamment les intermédiaires financiers, sont autorisés à détenir globalement jusqu'à 49 pour cent des droits de vote et 49 pour cent des titres de participation d'une maison de courtage enregistrée en Ontario. En outre, on ne permet pas à un seul et même investisseur n'appartenant pas à l'industrie, y compris les personnes et les compagnies liées, de posséder plus de 20 pour cent soit des droits de vote, soit des titres de participation.

b) Si un seul et même investisseur n'appartenant pas à l'industrie, y compris les personnes et compagnies liées, possède plus de dix pour cent soit des droits de vote, soit des titres de participation d'une maison de courtage de l'Ontario, les investisseurs de l'industrie qui possèdent au moins 51 pour cent des titres de participation et au moins 51 pour cent des droits de vote de cette maison de courtage exercent leurs droits de vote comme s'ils constituaient un seul et même investisseur.

c) Tant que la norme de propriété étrangère actuelle de 10/25 n'est pas modifiée, tous droits de vote et titres de participation détenus par un investisseur n'appartenant pas à l'industrie qui est également un non-résident doivent être considérés comme droits de vote ou titres de participation détenus par quelqu'un qui est à la fois un non-résident et un investisseur n'appartenant pas à l'industrie.

3. Interdiction aux maisons de courtage d'assumer le rôle de preneur ferme

Il y a lieu d'interdire absolument à une maison de courtage de jouer le rôle de preneur ferme soit pour son propre compte, soit à titre mandataire, relativement à toutes valeurs mobilières d'un investisseur n'appartenant pas à l'industrie ou d'un membre quelconque d'un groupe d'investisseurs liés n'appartenant pas à l'industrie possédant plus de dix pour cent soit des droits de vote, soit des titres de participation de la maison de courtage et de jouer le rôle de preneur ferme relativement à toutes valeurs mobilières d'une personne ou compagnie liée à cet investisseur n'appartenant pas à l'industrie ou à un membre quelconque de ce groupe d'investisseurs liés n'appartenant pas à l'industrie.

4. Restrictions relatives aux administrateurs représentant des intérêts d'intermédiaires financiers

Tous les administrateurs représentant la participation d'un intermédiaire financier à la propriété d'une maison de courtage de

l'Ontario sont être tenus de s'absenter lorsqu'une question dans laquelle l'intermédiaire financier qu'il représente à un intérêt fait l'objet d'une discussion ou d'un vote de la part des administrateurs.

Le marché exempté

5. Le marché exempté et les renseignements requis de ses participants

Il y a lieu de maintenir les exemptions actuelles d'exigences de prospectus et d'enregistrement de courtier prévues dans la Loi sur les valeurs mobilières, mais tout participant au marché exempté où il joue le rôle de mandataire ou de preneur ferme pour un émetteur est tenu de fournir annuellement les renseignements suivants :

(i) le capital social;

(ii) le nom de chaque personne ou compagnie qui détient dix pour cent ou plus de toute catégorie de ses actions, la résidence et la citoyenneté ou le territoire de compétence où est constitué ledit détenteur;

(iii) une déclaration précisant que des non-résidents, soit individuellement, soit globalement, possèdent 25 pour cent ou plus d'une catégorie quelconque de ses actions;

(iv) une déclaration relative à la nature et à la source de tout autre financement utilisé;

(v) une description des genres d'activité qu'exercent régulièrement le participant et ses affiliés;

(vi) une énumération des opérations exemptées, valeur monétaire comprise, que le participant a effectuées au cours de l'année précédente;

(vii) une énumération des administrateurs et membres de la haute direction, leur citoyenneté, leur résidence et leur expérience à titre d'intermédiaire financier ou du marché.

6. Déclaration des informations relatives aux participants au marché exempté

La Commission des valeurs mobilières de l'Ontario présente chaque année au gouvernement de l'Ontario un rapport renfermant l'information que la Commission a obtenue des participants au marché exempté.

7. Restriction de la portée du marché exempté

Le gouvernement de l'Ontario ordonne que toute opération dans laquelle un participant au marché exempté agit à titre de mandataire ou preneur ferme perde son régime d'exemption si l'émetteur est lié au participant au marché exempté.

8. Proposition de Gordon Capital Corporation de participer au marché exempté avec un associé étranger

La Commission des valeurs mobilières de l'Ontario s'abstient de régler toute demande, comme la proposition de Gordon Capital Corporation d'exercer des activités sur le marché exempté de concert avec un résident étranger, qui indiquerait une modification de la politique à l'égard de la participation étrangère à l'industrie des valeurs mobilières de l'Ontario tant que le gouvernement de l'Ontario n'a pas fait connaître l'orientation précise de sa politique à cet égard.

CHAPITRE II

Les institutions financières : leur rôle, leurs produits et leur solvabilité

Les institutions financières : leur rôle

Le rôle des institutions financières est de faciliter l'acheminement des fonds des épargnants vers les emprunteurs sous forme de titres de créance ou de titres de participation. La fonction essentielle de ces intermédiaires est de répartir les épargnes canadiennes à des fins productives. Il importe d'assumer cette fonction capitale le plus efficacement possible sans compromettre la solvabilité des institutions financières pour le bon fonctionnement du marché des capitaux. Le marché des capitaux est un système complexe dont les divers éléments sont imbriqués tant à l'intérieur du pays que dans le monde entier. Une mauvaise gestion d'une partie importante du marché peut avoir de sérieuses conséquences sur l'ensemble du système et, partant, sur l'économie nationale. Les institutions financières jouent donc dans l'économie nationale un rôle essentiel qu'elles doivent assumer en tenant compte de l'intérêt national. C'est pourquoi, tant au Canada qu'à l'étranger, l'État, vu l'intérêt vital qu'il représente dans un marché des capitaux efficace, a assujetti les activités des institutions financières à une réglementation poussée visant à assurer le bon fonctionnement du système.

L'Ontario a de gros intérêts dans l'industrie financière, car elle offre des occasions de croissance considérables dans le cadre de la province et est actuellement une source d'emploi très importante. Comme il ressort de notre rapport intérimaire,[1] 198 000 des 454 000 emplois fournis par cette industrie se trouvent en Ontario. Les établissements de dépôt, notamment les banques, les compagnies de fiducie et les caisses de crédit emploient 90 000 personnes en Ontario. Les compagnies d'assurance en emploient 44 600 directement, tandis que les agents et courtiers d'assurance indépendants en emploient quelque 25 000. Plus de 8 000 personnes sont employées dans l'industrie du courtage des valeurs mobilières et de la prise ferme. Étant donné que nombre de ces intervenants ont remporté de brillants succès dans le monde entier, l'industrie financière leur offre des possibilités d'expansion et, en conséquence, l'Ontario a intérêt à ce qu'elle soit solide.

La distinction des fonctions du marché et des intermédiaires financiers au sein des marchés des capitaux constitue une importante particularité du système financier canadien. Le système canadien partage cette dernière avec les systèmes financiers américain et britannique où les intermédiaires du marché agissent "pour faciliter le transfert de propriété des actifs financiers".[2] Ainsi, le public transfère des fonds à l'intermédiaire du

marché, en général un courtier en valeurs mobilières, contre l'achat d'obligations ou de titres de participation d'une autre compagnie. Ce faisant, l'acheteur accepte de courir un risque sensiblement supérieur à celui que le public est prêt à prendre quand il confie son épargne à un intermédiaire financier comme une banque, une compagnie de fiducie ou une compagnie d'assurance. Le système d'intermédiaire du marché du Canada et des États-Unis se caractérise par une importante participation du public que l'on ne retrouve pas dans la même proportion dans des systèmes où les intermédiaires du marché et financiers sont très intégrés.

Dans une enquête récente comparant les marchés des capitaux des États-Unis, du Canada, du Japon, de l'Allemagne, des Pays-Bas, de la France et du Vénézuéla, on concluait qu'au Japon, aux États-Unis et au Canada, où les opérations bancaires et celles du marché des valeurs mobilières sont cloisonnées, les marchés des valeurs mobilières étaient plus intenses et plus développés. Ces pays avaient les ratios les plus élevés d'agrégats de valeurs mobilières par rapport au produit national brut (PNB). On notait en particulier que le marché canadien des valeurs mobilières était très intense; le ratio du total des valeurs mobilières au PNB venait en seconde position seulement après celui des États-Unis et tant le marché obligataire que le marché boursier étaient très étendus. L'enquête révélait que les pays européens dotés de systèmes bancaires universels avaient des marchés de valeurs mobilières beaucoup moins intenses.[3]

Contrairement aux intermédiaires du marché, les intermédiaires financiers comme les banques, les compagnies de fiducie, les caisses de crédit et les compagnies d'assurance prennent les épargnes de leurs clients et émettent des créances sur eux-mêmes. Ces établissements emploient alors les fonds ainsi engendrés pour financer d'une façon ou d'une autre les besoins de financement des entreprises et des particuliers.

L'économie canadienne se distingue également par le cloisonnement du secteur financier et du secteur dit "tangible" : c.-à-d. les opérations commerciales et industrielles. Ce cloisonnement a été maintenu en raison des impératifs de la réglementation qui ont empêché, en grande partie, l'interaction des opérations financières avec d'autres opérations commerciales et industrielles. Ce cloisonnement a obligé entre autres les utilisateurs des épargnes à se procurer des fonds soit auprès des intermédiaires financiers, soit en faisant appel aux services des intermédiaires du marché plutôt qu'en s'adressant directement au public. On leur a donc demandé de prouver aux intermédiaires que les fonds serviront à des projets sûrs, pratique qui a introduit une discipline salutaire dans le système.

Récemment, des compagnies qui contrôlent aussi d'importantes entreprises industrielles et commerciales ont pris le contrôle d'un nombre important d'institutions financières. Cette prise de contrôle a suscité davantage de problèmes vis-à-vis du bon fonctionnement du marché des capitaux, car dans de telles circonstances, on ne peut pas toujours se fier à l'intérêt personnel de ceux qui contrôlent lesdites institutions financières pour affecter le crédit et l'investissement avec la plus grande prudence. Le système risque de perdre la discipline caractéristique du cloisonnement entre le secteur tangible et le secteur financier.

Les établissements de dépôt ont cette particularité frappante que les fonds fournis par les actionnaires représentent une portion minuscule de leur capital. Ces établissements ont tendance à avoir des ratios d'endettement très élevés, souvent supérieurs à 20:1, comme il ressort du tableau 1. Les établissements de dépôt peuvent mener leurs activités sans

courir de risque, comme le montre l'expérience canadienne, avec une quantité relativement peu élevée de capitaux de participation, mais la marge d'erreur est relativement faible. Leurs actifs ne sont pas réalisables immédiatement, mais une grande proportion de leur passif se compose de créances payables à vue ou dans un délai très bref. La solidité de ces établissements peut donc être facilement minée si les déposants perdent confiance, ce qui entraînerait une hémorragie des dépôts, ou si la composante relativement faible de leurs capitaux de participation était altérée par des pertes importantes.

La capacité de mener ses activités avec un endettement aussi élevé soumet l'établissement à la tentation de s'engager dans une prise de risques excessive. Si, en prenant des risques élevés, une institution financière réalise des rendements extraordinaires, les actionnaires en tireront des bénéfices extraordinaires. Toutefois, si ces risques élevés donnent lieu à des pertes extraordinaires, les pertes éventuelles des déposants dépasseront largement celles des actionnaires. Quand le déposant est libéré du facteur risque, soit par l'assurance-dépôts, soit par des mesures émanant des pouvoirs publics, il n'est pas tenu de se préoccuper de la prudence avec laquelle l'institution financière gère ses affaires. Résultat, dans certains cas, les établissements de dépôt ont eu toute liberté de prendre des risques extraordinaires sans être astreints à la discipline que des prêteurs ou des déposants soucieux de la sécurité de leurs fonds imposeraient normalement. En outre, dans un établissement comptant peu d'actionnaires, comme l'a fait remarquer le professeur James Pesando, non seulement les déposants ne s'opposeront pas à l'incitation à la prise de risques par un actionnaire dominant, mais encore l'influence d'autres détenteurs de titres de participation ne servira pas à freiner cette prise de risques, car leurs intérêts sont souvent représentés exclusivement par des administrateurs choisis par l'actionnaire dominant ou par les dirigeants dont l'actionnaire dominant contrôle la carrière.[4] Dans ces circonstances, le crédit est littéralement dépourvu de protection. Bien sûr, l'existence du pouvoir de recourir à un tel endettement appelle une gestion très prudente et une surveillance étroite de la part des organismes de réglementation pour protéger l'intérêt du public dans la solvabilité de ces établissements.

La communauté financière canadienne se compose d'un très grand nombre d'institutions qui se font concurrence pour fournir des services financiers. On compte des participants relativement petits comme des participants relativement importants d'après les normes internationales et, dans de nombreux cas, ayant des activités considérables à l'étranger. Ce qui est fondamental pour la concurrence dans la communauté financière, c'est qu'elle a lieu sur des marchés distincts pour des services financiers différents, par exemple, les marchés des dépôts de détail, des hypothèques et des titres de créance à court terme. Qu'il s'agisse de l'industrie bancaire, de l'industrie des fiducies et des prêts, de l'industrie des caisses de crédit, de l'industrie de l'assurance ou de l'industrie des valeurs mobilières, le nombre de concurrents qui se pressent sur ces divers marchés est élevé. En fait, les clients de l'Ontario ont probablement davantage de choix dans le domaine des services financiers que dans la plupart des autres services ou marchandises dont le consommateur a besoin.

Les institutions financières : leurs produits

Comme nous l'avons fait remarquer dans notre rapport intérimaire, les activités des institutions canadiennes ne sont pas réparties en quatre

secteurs distincts comme l'expression des "quatre piliers" le laisse entendre. Les institutions financières se livrent plutôt une concurrence intense par-delà les frontières implicites à un système à quatre piliers, en cherchant à s'attirer la clientèle des mêmes personnes, en offrant les mêmes services ou des services très semblables. Dans notre rapport intérimaire, nous avons inclus un tableau préparé par le cabinet d'avocats Campbell, Godfrey & Lewtas[5] déterminant la gamme des produits et services financiers offerts par les institutions financières. Ce tableau montrait clairement qu'il existe un degré très élevé de chevauchement entre les services et les produits offerts par les intermédiaires financiers et du marché.

Nous avons tiré deux constatations essentielles de notre examen subséquent des contraintes juridiques qui pèsent sur chacun des secteurs réglementés de l'industrie des services financiers en ce qui concerne les offres de produits ou de services et les produits et services réels offerts à l'heure actuelle. Tout d'abord, les pouvoirs légaux dont jouit chaque secteur sont vastes, ils font l'objet d'une définition libérale et accordent une grande souplesse dans l'offre des produits et des services. Deuxièmement, l'importance du chevauchement qui existe dans les produits et services offerts par ces institutions, tel qu'il ressort du tableau de Campbell, Godfrey et Letwas, s'est confirmée et peut s'accélérer par l'introduction rapide de nouveaux produits et services.

Le tableau que dépeint une telle analyse est celui d'une industrie des services financiers qui n'est pas organisée en secteurs distincts dans lesquels les institutions n'assument que les fonctions essentielles que leur impose la loi, mais plutôt celui d'une industrie organisée en marchés distincts pour des produits ou des services financiers spécifiques qu'offre un vaste éventail d'institutions financières. Il existe, bien sûr, des restrictions législatives sur ce que chacune des principales composantes de l'industrie financière peut faire, mais celles-ci n'interdisent absolument pas le degré important de chevauchement qui existe au sein des activités non essentielles. Néanmoins, les restrictions ont protégé une fonction essentielle qui distingue l'un de l'autre chacun des secteurs, notamment les secteurs bancaire (prêts commerciaux), de fiducie et de prêts (services de fiducie et de succession), d'assurance (souscription d'assurance) et de valeurs mobilières (prise ferme et courtage avec services complets). Les institutions financières sont engagées dans des activités qui vont au-delà de leurs fonctions essentielles, surtout de deux façons :

1. Les pouvoirs publics ont facilité l'expansion des activités des institutions financières au-delà de leurs fonctions essentielles par la modification directe de la loi. C'est ainsi que les modifications apportées à la Loi sur les banques ont permis aux banques de s'engager dans les prêts hypothécaires résidentiels, ce qui a eu pour résultat d'intensifier sensiblement la concurrence dans ce secteur. Les caisses de crédit ont obtenu l'autorisation d'acheter et de vendre des hypothèques en vertu de la Loi nationale sur l'habitation. Des mesures visant à encourager l'épargne, comme les modifications fiscales relatives aux régimes enregistrés d'épargne-retraite et aux régimes enregistrés d'épargne-logement ont permis à une vaste gamme d'institutions de se faire concurrence pour attirer l'épargne des Canadiens. Ce ne sont là que quelques exemples de changements de législation et de réglementation qui ont permis aux institutions financières de s'engager dans des activités que l'on ne pouvait pas considérer comme faisant partie de leurs fonctions essentielles.

2. Les institutions financières sont parvenues à fournir des services financiers qui ne correspondent pas à leurs fonctions essentielles, du fait de la définition libérale de leurs pouvoirs dans la loi et de leur ingéniosité à utiliser ces pouvoirs pour élargir la portée de leurs activités. C'est ainsi qu'au cours des années, les compagnies de fiducie ont tellement élargi leurs activités qu'en ce qui concerne l'acceptation des dépôts, il est souvent difficile de faire la distinction entre leurs activités et celles des banques. Les compagnies d'assurance-vie ont conçu des produits dont le but est de concurrencer les instruments d'épargne émis par les banques et les compagnies de fiducie. Les maisons de courtage en valeurs mobilières, bien qu'elles soient soumises à des restrictions qui les empêchent de mener les activités d'une banque, d'une compagnie d'assurance, d'une compagnie de fiducie ou d'une compagnie de prêts, ont mis au point des plans qui concurrencent les services fournis par les établissements de dépôt. Une banque s'est récemment lancée dans le courtage en établissant un service de courtiers exécutants. On ne manque pas d'exemples de cas dans lesquels les participants ont élargi leurs services au-delà de ce qu'on pensait être initialement leurs fonctions essentielles.

Dans de nombreux cas, cette expansion des activités au-delà des fonctions essentielles a été bénéfique dans la mesure où elle a élargi la concurrence parmi les institutions financières dans l'intérêt du public. La diversification des institutions financières en un éventail de marchés toujours croissant a toutefois posé des problèmes particuliers aux organismes de réglementation et aux dirigeants de politiques qui ont, par le passé, surveillé la liquidité et la solidité de ces intermédiaires selon leurs fonctions essentielles. Bien sûr, les considérations applicables à la surveillance des activités d'un établissement de dépôt diffèrent substantiellement de celles qui conviendraient à une compagnie d'assurance. Là encore, l'offre par des maisons de courtage en valeurs mobilières de services qui sont comparables à ceux des établissements de dépôt soulève des problèmes nouveaux et très différents pour les organismes de réglementation des valeurs mobilières. Ne serait-ce que vis-à-vis de l'attente du public quant au degré de risque acceptable, cette évolution nécessite un cadre de politiques et de réglementation qui tienne compte des problèmes inhérents à ces diversifications de fonctions et qui y réponde avec efficacité.

Les institutions financières : leur solvabilité

Étant donné le rôle important que les institutions financières jouent sur le marché des capitaux et l'attente du public vis-à-vis de la sécurité des fonds qui leur sont confiés, il est essentiel de maintenir la solvabilité du système et de minimiser le nombre des faillites. Les cas d'insolvabilité ayant sensiblement augmenté tant au Canada qu'à l'étranger, la stabilité du système financier devient de plus en plus préoccupante. L'intérêt du public exige que l'on prenne les mesures qui s'imposent pour déterminer les causes d'insolvabilité et prévenir leur récurrence. Ce serait toutefois une erreur de penser que parce que les faillites frappent essentiellement certains types d'institutions, les autres sont à l'abri. À en juger d'après ce qui se passe dans le monde, aucune entreprise financière n'est à l'abri de la faillite. Par ailleurs, on ne doit pas anticiper l'avenir en se basant sur l'histoire récente, tant au Canada qu'à

l'étranger, car le rôle des institutions financières évolue rapidement, ce qui donne lieu à la prise de risques différents. Nous croyons néanmoins qu'un tel examen est utile, car on peut tirer des leçons de l'expérience récente et les mettre à profit pour déterminer les modifications opportunes à apporter à la loi et à la réglementation.

A l'examen des récentes faillites, on doit commencer par reconnaître que, malgré tout, le système financier canadien est très solide et que le Canada jouit d'un marché des capitaux fort bien développé. On doit se préoccuper de maintenir et de renforcer cette solidité vu l'importance du marché des capitaux pour notre économie nationale. Tous les facteurs isolés par le groupe d'étude comme étant la cause de la faillite des institutions financières ne s'appliquent pas à tous les participants du système. Il semble néanmoins, d'après un examen de l'expérience récente au Canada et aux États-Unis, englobant des établissements de dépôt et des établissements n'acceptant pas de dépôt, qu'ils aient en commun un certain nombre de causes que l'on peut donc considérer comme des signaux avertisseurs de difficultés imminentes. Dans la plupart des cas, on ne peut pas invoquer une seule cause pour expliquer la faillite, mais plutôt un certain nombre de facteurs qui se sont conjugués pour aboutir à l'insolvabilité.

Notre capacité à quantifier les causes de l'insolvabilité est très limitée vu les difficultés que nous avons à isoler la contribution faite par différents facteurs, le manque de bases de données uniformes et complètes et la nature confidentielle des analyses qui nous sont fournies par certains organismes de réglementation canadiens. Nous pouvons néanmoins identifier un certain nombre de facteurs récurrents qui ont mené à l'insolvabilité, notamment :

i) les transactions intéressées,
ii) le manque de diversification,
iii) la faiblesse de la gestion,
iv) les nouveaux venus dans l'industrie.

Les transactions intéressées

Dans un nombre considérable de cas d'insolvabilité au Canada et aux États-Unis, on a incriminé les transactions intéressées comme étant la cause principale de faillites. D'après David Slater, du Conseil économique du Canada, 50 pour cent des 28 cas de difficultés graves ou de faillites d'institutions financières depuis 1980 étaient dus à "des transactions frauduleuses et intéressées, perpétrées par les propriétaires des compagnies en cause".[6] De même, d'après les données compilées par le sous-comité de la Chambre des États-Unis sur le commerce, la consommation et les affaires monétaires (Congrès des É.-U. 1983 et 1984) à propos d'enquêtes, de mises en accusation, de plaidoyers de culpabilité et de condamnations liées à de récentes faillites bancaires, dans 60 pour cent (et peut-être jusqu'à 69 pour cent) des cas, on a relevé une mauvaise gestion réelle ou probable de la part des dirigeants, des administrateurs et d'autres initiés.[7]

Les transactions intéressées, qui sont la raison essentielle d'insolvabilité incriminée dans un certain nombre de faillites canadiennes, ont défrayé la chronique. Des commissions d'enquête ont passé un nombre incalculable d'heures et ont dépensé des sommes considérables pour documenter des fraudes, des malversations et des abus de la part d'initiés. La principale enquête menée par M. le Juge Samuel H.S. Hughes sur les faillites d'Atlantic Acceptance Corporation, de British Mortgage and Trust Company et d'autres compagnies a documenté toute une série de transactions

impliquant des compagnies dont les propriétaires avaient bel et bien des biens communs et a soumis nombre de recommandations visant à prévenir ce genre d'abus.[8] Malheureusement, les leçons à tirer de cette enquête n'ont eu qu'un effet très restreint. Les transactions intéressées sont restées un facteur important, sinon primordial, dans nombre de faillites récentes survenues dans le système financier canadien. Par ailleurs, les cas de transactions intéressées coïncidaient parfois avec un changement important intervenu dans la participation majoritaire.

Le manque de diversification

Le manque de diversification des portefeuilles par type d'instrument, par région ou par secteur d'activité était le dénominateur commun dans les faillites d'institutions financières, tant aux États-Unis qu'au Canada. D'après des analyses théoriques de données américaines, plus de 60 pour cent des faillites de banques commerciales américaines depuis janvier 1982 sont associées à des déclins dans des secteurs industriels spécifiques, notamment l'énergie, les produits forestiers, l'immobilier et l'agriculture.[9] On peut imputer un certain nombre de faillites américaines qui ont fait les manchettes, notamment celles de Penn Square, Abilene National, First of Midland et la ruée des déposants de Continental Illinois à une croissance rapide des prêts excessivement concentrés dans des régions ou des secteurs particuliers souffrant d'un malaise économique.[10] Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes a attribué la récente faillite de la Banque Commerciale du Canada à une concentration excessive des prêts dans quelques secteurs, tels l'énergie et l'immobilier, ce qui a rendu la banque plus sensible aux baisses économiques.[11] Les organismes de réglementation fédéraux et provinciaux nous ont suggéré que le manque de diversification était un facteur dominant dans la faillite d'un certain nombre d'établissements non bancaires, notamment des compagnies de fiducie, des caisses de crédit et, bien sûr, des établissements n'acceptant pas de dépôt comme les compagnies d'assurance.

Le manque de diversification des éléments de passif peut être aussi dangereux que celui des éléments d'actif. C'est ainsi que dans les faillites d'établissements de dépôt, on note souvent qu'ils étaient trop tributaires des dépôts de gros par rapport aux dépôts de détail que l'on peut se procurer à moindres frais et qui sont relativement plus stables. Les dépôts de gros ont une tendance beaucoup plus prononcée à la précarité que les dépôts de détail et leur retrait, malgré l'assurance du soutien de la banque centrale vis-à-vis des établissements en cause, peut jouer un rôle important en cas d'insolvabilité. Dans divers cas, les déposants de dépôts de gros ont montré qu'ils abandonneront sans délai un établissement de dépôt si sa solvabilité est mise en doute, ce qui déclencherait une réaction en chaîne susceptible de le conduire à la faillite.

La faiblesse de la gestion

Il y a lieu d'incriminer la qualité de la gestion dans les cas d'insolvabilité de nombre d'institutions financières canadiennes et américaines. Ces institutions ont essuyé des pertes importantes parce que les dirigeants n'ont pas su faire concorder l'actif et le passif, évaluer comme il se doit les risques de prêts, réagir rapidement à des signaux faciles à détecter de pertes imminentes, diversifier l'actif, établir un

contrôle interne adéquat et des systèmes d'avertissement précoce et adopter un grand nombre d'autres pratiques de gestion dont disposent les institutions financières jouissant d'une gestion "prudente". Il est regrettable que les dirigeants de certaines institutions financières n'aient pas montré la force de caractère requise pour prévenir les excès de transactions intéressées qui les ont conduits à la faillite. D'après l'examen des faillites qui ont eu lieu, il est très net que les risques inhérents à l'entreprise financière exigent que les dirigeants fassent preuve de compétence et de vigilance et que l'on fasse le maximum pour s'assurer que nos institutions financières sont gérées avec prudence et efficacité.

Les nouveaux venus

À en juger d'après l'expérience canadienne et américaine, on peut expliquer la récente hausse du taux de faillites d'institutions financières, du moins en partie, par l'augmentation sensible du nombre de nouveaux venus dans l'industrie des deux pays. Par exemple, selon une récente étude américaine, les banques américaines récentes ont tendance à avoir un taux de faillite plus élevé que les banques établies.[12] Une analyse des faillites canadiennes récentes montre également qu'un certain nombre des compagnies faillies étaient relativement nouvelles. Dans de nombreux cas, le facteur d'insolvabilité incriminé n'était pas le fait que ces institutions étaient nouvelles, mais plutôt le fait que la composition de leur capital était mal équilibrée, qu'elles manquaient de diversification et que leur gestion laissait à désirer.

Conclusion

Notre analyse du rôle, des produits et de la solvabilité des institutions financières a soulevé un certain nombre de préoccupations et nous a conduits à tirer des conclusions fondamentales pour nos recommandations :

1. Les intermédiaires du marché et financiers desservent fondamentalement des besoins différents et le cloisonnement de leurs fonctions a eu un effet positif sur le marché des capitaux canadiens.

2. Le cloisonnement du secteur financier et du secteur tangible a fourni une discipline très utile pour le marché des capitaux et ne devrait pas se dégrader davantage.

3. L'endettement très élevé auquel les établissements de dépôt ont le droit de recourir peut inciter les actionnaires desdits établissements à pencher en faveur d'une prise de risques excessive, susceptible de donner lieu à des gains extraordinaires en faveur des actionnaires, mais susceptible aussi de mener à l'insolvabilité.

4. Les systèmes d'assurance-dépôts et les mesures des pouvoirs publics pour compenser les déposants de toutes les pertes ont libéré les institutions des mesures de discipline que des déposants vigilants et prudents imposeraient en temps normal et, par conséquent, ont suscité un climat dans lequel les établissements de dépôt sont relativement libres de prendre des risques extraordinaires et excessifs.

5. Dans ces conditions, les actionnaires dominants peuvent ordonner aux institutions financières qu'ils contrôlent de prendre des risques excessifs sans être inquiétés de l'influence des déposants, des dirigeants ou d'autres actionnaires.

6. L'industrie des services financiers est très compétitive, tant en ce qui concerne le nombre que la diversité des participants qui rivalisent pour satisfaire les besoins des consommateurs financiers dans divers marchés distincts de produits.

7. La pénétration de ces marchés distincts par des institutions financières bien établies, élargissant leurs activités au-delà de leurs fonctions essentielles, a amené une concurrence très efficace; la pénétration de ces marchés par des institutions financières nouvelles a fourni une source de concurrence moins efficace dans la mesure où ces dernières ne jouissent pas d'une expertise et d'un capital social suffisants.

8. Cette expansion des activités au-delà de la fonction essentielle des participants de l'industrie des services financiers a suscité de nouveaux problèmes pour les autorités de réglementation et les dirigeants qui exigent que l'on tienne bien compte du fait que, si les fonctions des institutions financières changent, le système de réglementation et de surveillance doit également changer.

9. Bien que les causes d'insolvabilité soient nombreuses, les transactions intéressées, le manque de diversification des éléments d'actif et de passif, la faiblesse de la gestion et l'afflux de nouveaux venus dont les projets, la gestion ou les capitaux laissent à désirer, ont surtout contribué à l'accroissement du nombre des faillites d'institutions financières.

10. L'intérêt du public dans un marché des capitaux efficace et les attentes du public vis-à-vis de ce marché exigent le maintien d'un système de réglementation efficace, capable de s'adapter rapidement aux risques changeants que prennent les institutions financières.

TABLEAU 1 : Ratios d'endettement – Établissements de dépôt canadiens

	Fédéral	Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie[5]	Provincial / Avant-projet de loi[7]
1. Banques	(Les ratios réels sont établis banque par banque. On trouvera ci-dessous les principes directeurs.)		
- grandes banques bien diversifiées	Total de l'actif au total du capital : coeff. max. de 30.		S.O.
- petites banques	Total de l'actif au total du capital : coeff. max. de 20		S.O.
- banques de l'Annexe "B"	Actif canadien au capital autorisé : coeff. max. de 20; total de l'actif au total du capital : coeff. max. de 20 pour les trois premières années d'exploitation; après trois ans d'exploitation et si le capital primaire est supérieur à 15 millions de dollars, coeff. max. de 25.[1]		S.O.
2. Caisses de crédit et caisses populaires	Emprunts, dépôts et fonds garantis à l'excédent de l'actif par rapport au passif : coeff. max. de 10 (le ministre des Finances peut accroître le ratio à un coeff. max. de 20).[2]		Actif au surplus et au capital : coeff. max de 20.[3]
3. Compagnies de fiducie	Dépôts et emprunts à l'excédent de l'actif par rapport au passif : coeff. max. de 12½ (le ministre des Finances peut accroître le ratio au-delà de 12½, mais il faut satisfaire aux normes prescrites par les règlements pour dépasser 20).[4]	Dépôts et emprunts à l'excédent de l'actif par rapport au passif : coeff. max. de 12½, mais il faut satisfaire aux normes prescrites par les règlements, pour dépasser 20.[5,6]	Dépôts et emprunts au capital social : maximum de 10 (le surintendant peut accroître le ratio jusqu'à un maximum de 25).[7]
4. Compagnies de prêt	Dépôts et emprunts à l'excédent de l'actif par rapport au passif : coeff. max. de 4 (le ministre des Finances peut accroître le ratio au-delà de 4, mais il faut satisfaire aux normes prescrites par les règlements, pour dépasser 20).[8]	Dépôts et emprunts à l'excédent de l'actif par rapport au passif : coeff. max. de 4 (le cabinet peut accroître le ratio au-delà de 4, mais il faut satisfaire aux normes prescrites par les règlements pour dépasser 20).[5,9]	Dépôts et emprunts au capital social : maximum de 10 (le surintendant peut accroître le ratio jusqu'à un maximum de 25).[7]

1. Loi sur les banques, S.C. 1980-81-82-83, c. 40, art. 2; "Définition du terme capital aux fins de mesure de la suffisance du capital des banques canadiennes", Directive du Bureau de l'Inspecteur général des banques, 3 mars 1983; "Supplément à la définition du terme capital aux fins de mesure de la suffisance du capital des banques canadiennes", Directive du Bureau de l'Inspecteur général des banques, 15 juillet 1983.
2. Loi sur les associations coopératives de crédit, S.R.C. 1970, c. C-29, modifiée.
3. Loi sur les caisses populaires et les credit unions, L.R.O. 1980, c. 102, modifiée.
4. Loi sur les compagnies fiduciaires, S.R.C. 1970, c. T-16, modifiée;
   Règlement sur les normes financières (compagnies fiduciaires), CRC, Vol. XVIII, c. 1567, p. 13873, modifié.
5. Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie, L.R.O. 1980, c. 249, modifiée.
6. Règlement 591 en vertu de la Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie, R.R.O. 1980, p. 641, modifié.
7. Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie, avant-projet de loi (Toronto : ministère de la Consommation et du Commerce, juin 1985).
8. Loi sur les compagnies de prêt, S.R.C. 1970, c. L-12, modifiée;
   Règlement sur les normes financières (compagnies de prêt), CRC, Vol. IX, c. 1028, p. 7997, modifié.
9. Règlement 590 en vertu de la Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie, R.R.O. 1980, p. 637, modifié.

CHAPITRE III

L'organisation des ressources et des responsabilités publiques

Dans le chapitre précédent, nous avons vu que l'on ne pouvait plus qualifier l'industrie canadienne des services financiers de système à "quatre piliers". Le fait est que les participants de l'industrie offrent désormais un éventail croissant de produits qui mettent ces institutions en concurrence directe les unes avec les autres sur des marchés qui se sont écartés de leurs fonctions historiques essentielles. L'élaboration des politiques, les lois et la réglementation qui ignorent cette tendance pâtiront forcément du cloisonnement des informations, de l'insuffisance de l'expérience et des malentendus qui en découlent. La répétition et l'inefficacité qui en résultent peuvent porter préjudice tant à la solvabilité qu'à l'efficacité du système financier.

Les conséquences sont graves pour le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les relations fédérales-provinciales. En tant que groupe d'étude ontarien, nous traitons dans ce chapitre les conséquences de l'organisation et des ressources clés pour le gouvernement de l'Ontario, en prenant en considération sa capacité de s'engager avec efficacité dans les relations fédérales-provinciales.

Centralisation des fonctions de réglementation et d'élaboration des politiques

À l'heure actuelle, en Ontario, ce sont les directions des ministères, les organismes ou les commissions responsables d'un secteur étroit de l'industrie des services financiers qui dirigent, dans de nombreux cas, le processus de réglementation et d'élaboration des politiques. Par conséquent, on ne tient guère compte de l'effet éventuel des décisions isolées de réglementation ou de politiques touchant un secteur quelconque sur un autre aspect de l'industrie ou de leur effet global éventuel sur les marchés des capitaux en général.

La responsabilité spécifique de la réglementation des institutions financières constituées en personnes morales ou menant leurs activités dans la province de l'Ontario incombe au ministère de la Consommation et du Commerce (MCC). La division des établissements financiers de ce ministère en particulier assume la responsabilité en matière de réglementation et de surveillance d'un certain nombre seulement d'institutions financières menant leurs activités en Ontario. Les surintendants des assurances et des établissements de dépôt relèvent du sous-ministre adjoint de la division des établissements financiers. Pourtant, les présidents de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, de la Société ontarienne d'assurance des

actions et des dépôts et de la Commission des régimes de retraite de l'Ontario relèvent directement du ministre et ne relèvent pas officiellement, ni bien sûr officieusement, de cette division. De même, la délivrance de permis de courtiers hypothécaires relève encore d'une autre division du ministère, la division des pratiques commerciales.

La fonction d'élaboration des politiques a été encore plus fragmentée. Ce sont en général des organismes, des conseillers externes et des comités ad hoc, comme ce groupe d'étude, qui prodiguent des conseils en matière de politiques. Dans le secteur crucial de la réglementation des valeurs mobilières, par exemple, le ministère n'a pas joué un rôle important dans la fonction d'élaboration des politiques. Vu qu'au sein du MCC, on n'a guère la capacité d'examiner ou d'analyser la politique en matière de valeurs mobilières, la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, malgré son mandat qui lui confie exclusivement l'administration de la Loi sur les valeurs mobilières, a joué un rôle décisif dans la mise au point des recommandations visant à modifier la loi. Par comparaison, la Commission des régimes de retraite de l'Ontario a pour tâche de superviser les régimes de retraite privés de la province, mais elle n'a pas joué un rôle important dans l'élaboration des politiques en matière de retraite, qu'assume presque intégralement la direction des politiques de retraite et de soutien du revenu du ministère du Trésor et de l'Économie.

Qui plus est, l'élaboration de politiques relatives aux marchés des capitaux, c'est-à-dire de politiques relatives au financement, à la gestion des dettes et à l'utilisation des liquidités à la disposition de la province, passe par le bureau du Trésor, ministère du Trésor et de l'Économie, c'est-à-dire loin des fonctions de réglementation ou d'élaboration des politiques qu'assument le MCC ou ses organismes. De même, le bureau des politiques économiques du ministère du Trésor et de l'Économie fournit une perspective macro-économique sur le secteur des services financiers. Il est indéniable que des modifications apportées à la loi et à la réglementation concernant les activités de placement des compagnies de prêt et de fiducie, des caisses de retraite, des compagnies d'assurance et des caisses de crédit peuvent avoir de profondes répercussions sur nos marchés des capitaux et c'est d'ailleurs le cas. Ces modifications devraient être le fruit d'un processus coordonné d'élaboration des politiques dans lequel toutes les autorités de réglementation jouent un rôle et qui serait orchestré par le ministère du Trésor et de l'Économie.

Ces démarches actuellement fragmentées de mise en application et d'élaboration des politiques relatives à l'industrie des services financiers ne conviennent plus à une industrie beaucoup plus intégrée. L'apparition de produits financiers ou d'instruments qui sont des quasi-dépôts, par exemple, impose au gouvernement la recherche d'une solution qui comble le fossé entre les autorités de réglementation des valeurs mobilières qui doivent surveiller les comptes de gestion de l'encaisse, les autorités de réglementation des compagnies de fiducie qui doivent surveiller les comptes de dépôts à vue normaux, et les autorités de réglementation des assurances qui doivent surveiller les rentes. De même, les décisions concernant l'élargissement des pouvoirs des compagnies de fiducie et des compagnies d'assurance dans le domaine des prêts commerciaux peuvent avoir des répercussions sur la politique monétaire en général. Pour élever le débat et en fin de compte le calibre de la réglementation, il est nécessaire de se doter d'un processus d'élaboration des politiques, sous-entendant la participation des autorités de réglementation de produits semblables offerts par des institutions différentes et celle d'économistes connaissant la politique monétaire et les marchés des capitaux.

En outre, le chevauchement des divers marchés met en cause les questions de domaine de compétence, car des institutions constituées en personnes morales à divers paliers rivalisent sur les mêmes marchés. Pourtant, la consultation fédérale-provinciale, si nécessaire pour mettre en place une réglementation efficace et pour résoudre les divergences de politiques, peut se révéler encore plus complexe quand il existe des asymétries organisationnelles parmi les gouvernements. En ce qui concerne le secteur financier, nous déplorons que l'organisation des ressources ontariennes en matière de politiques et de réglementation diverge de celle des deux entités les plus importantes pour les consultations intergouvernementales, à savoir le gouvernement du Canada et celui du Québec. Dans ces deux derniers cas, pratiquement toutes les fonctions de réglementation et d'élaboration des politiques relatives aux institutions financières sont du ressort des ministères des Finances.

Vu le caractère souhaitable d'un processus décisionnel symétrique pour les négociations fédérales-provinciales et le besoin d'une politique intégrée et globale vis-à-vis de l'industrie des services financiers, nous avons conclu qu'un seul ministère devrait regrouper les fonctions de surveillance et d'élaboration des politiques du gouvernement de l'Ontario. Compte tenu de la relation critique qui existe entre la modification de la réglementation et l'efficacité de nos marchés des capitaux, nous croyons que c'est le ministère du Trésor et de l'Économie qui devrait désormais être investi de ces fonctions qu'il regrouperait dans une nouvelle division dénommée bureau des institutions financières. Nous avons conclu que l'Ontario ne peut pas jouer un rôle efficace dans la réglementation et l'essor des marchés des capitaux si on laisse libre cours à l'approche actuelle marquée par la fragmentation et l'absence de coordination. De toute évidence, la situation n'est pas du tout satisfaisante vu les intérêts importants de l'Ontario dans le marché des capitaux et l'importance des institutions financières pour l'économie ontarienne. Les événements qui se déroulent aux États-Unis nous confortent dans notre point de vue. L'an dernier, le groupe d'étude a examiné la structure de réglementation des marchés des capitaux et des institutions financières des É.-U. Tant au palier des États qu'à celui du fédéral, les organismes foisonnent, ce qui aboutit à un manque de coordination et d'efficacité dans l'élaboration des politiques et l'administration. La plupart des observateurs avertis reconnaissent que cette situation n'est pas satisfaisante dans le climat actuel, malgré ce qu'on a pu en dire quand les institutions financières étaient vraiment réparties en quatre piliers. Nous croyons donc que la réglementation des institutions financières et l'élaboration des politiques appropriées pour ladite réglementation doivent inévitablement obéir à un esprit de coordination et que le report des modifications nécessaires à apporter à notre système actuel présente des risques considérables. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

1. Création d'un bureau des institutions financières du ministère du Trésor et de l'Économie

Les fonctions relatives à la réglementation, à la surveillance et à l'élaboration des politiques des institutions financières, qui relèvent à l'heure actuelle du ministère de la Consommation et du Commerce et de ses autorités de réglementation, de ses conseils et de ses commissions, sont transférées au ministère du Trésor et de l'Économie. Ces fonctions sont associées à une nouvelle division de ce ministère dénommée bureau des institutions financières (BIF).

Pour adopter le modèle organisationnel du gouvernement fédéral et de la province du Québec, il est essentiel d'apporter certains perfectionnements visant à renforcer l'efficacité des fonctions de réglementation et de politiques. Si l'on investit un seul ministère de la responsabilité des institutions financières, cela ne garantit pas que les conseillers en politiques et les autorités de réglementation se consulteront et apprécieront la validité de leurs différents points de vue.

Les autorités de réglementation et les conseillers en politiques ont souvent tendance à envisager les responsabilités des pouvoirs publics quant à l'élaboration des politiques ou à la planification des activités du secteur privé de points de vue très différents. Dans le cas des institutions financières, les autorités de réglementation se sont traditionnellement préoccupées davantage de la solvabilité de chaque institution et de la mesure suivant laquelle les modifications apportées à la loi sont applicables dans la pratique. Les conseillers en politiques se sont préoccupés davantage de l'efficacité du système financier dans son ensemble et de la mesure suivant laquelle les modifications apportées à la loi sont souhaitables en théorie. Ces deux points de vue sont essentiels pour la surveillance efficace et l'orientation de l'industrie des services financiers. Les autorités de réglementation font profiter toute discussion sur la modification des politiques de leur riche expérience pratique, tout comme les conseillers en politiques ont une vue plus vaste des conséquences pour le système lors de toute discussion portant sur la modification de la réglementation. Il est impératif que les deux parties participent activement à la modification du cadre de réglementation et de législation. On devrait donc mettre sur pied un comité des politiques qui ferait office de tribune lors de l'examen de toutes les initiatives en matière de loi relatives au secteur des services financiers.

L'objectif du comité serait de regrouper des représentants expérimentés et compétents en liaison des plus étroites avec la réglementation et l'élaboration des politiques de ce secteur. Le regroupement serait d'autant plus efficace si, parmi ses membres, le comité comptait un haut fonctionnaire assumant un nouveau mandat entièrement consacré à l'élaboration des politiques (ce poste serait celui de directeur administratif, élaboration et analyse des politiques).

En recommandant ce comité de politiques, nous ne suggérons pas de diminuer l'indépendance requise par des organismes comme la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario dans l'exercice de leurs pouvoirs quasi judiciaires. Dans la mesure où l'exécution de mandats particuliers requiert l'exercice de ce pouvoir quasi judiciaire, comme c'est le cas pour la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, les surintendants des assurances et des établissements de dépôt et le directeur de la direction des caisses de crédit, ces organismes ou ces fonctionnaires doivent demeurer indépendants et relever du ministre conformément à ce pouvoir. Mais tous ces fonctionnaires et ces organismes doivent être représentés en tant que membres du comité des politiques, qui doit être présidé par le sous-ministre adjoint du bureau des institutions financières. Les rapports hiérarchiques officiels ne seraient pas touchés. L'existence de cette tribune apporterait au gouvernement de l'Ontario, par le biais du trésorier et du trésorier adjoint, une source de conseils cohérents en matière de politiques sur les institutions financières et leur réglementation. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

2. Création d'un comité de politiques du bureau des institutions financières dans le cadre du ministère du Trésor et de l'Économie

Il convient de mettre en place un comité des politiques du bureau des institutions financières chargé d'examiner et de conseiller le trésorier adjoint sur toutes les questions relatives à la réglementation, à la surveillance et aux orientations de politiques des institutions financières, dont les membres se composeraient du sous-ministre adjoint, bureau des institutions financières, du président de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, du président de la Société ontarienne d'assurance des actions et des dépôts (la SODAD), du président de la Commission des régimes de retraite de l'Ontario, du surintendant des établissements de dépôt, du surintendant des assurances et du directeur administratif, élaboration et analyse des politiques (BIF).

Amélioration des ressources de réglementation et d'élaboration des politiques

La réglementation et la surveillance de nos institutions financières incombent en définitive aux pouvoirs publics. Si l'on veut que ces derniers s'acquittent de cette responsabilité comme il se doit, le ministre responsable doit disposer au sein de son ministère des ressources nécessaires pour se faire une opinion éclairée d'une industrie de plus en plus complexe.

Dans le présent rapport, nous formulons à l'occasion un certain nombre de recommandations, dont l'objet est de renforcer largement la responsabilité confiée aux administrateurs, aux vérificateurs et à d'autres conseillers professionnels. Ces mesures sont essentielles pour compléter et appuyer la réglementation gouvernementale, mais elles ne sauraient la remplacer.

Malheureusement, les administrateurs manquent parfois de s'acquitter de leurs responsabilités. L'élargissement de ces responsabilités n'incitera pas les administrateurs qui, sciemment ou non, prennent des décisions préjudiciables à la compagnie, à réaliser une meilleure performance. La possibilité de poursuivre en justice un administrateur et de gagner le procès ne compensera probablement pas le public des pertes subies par une institution financière. Les conséquences de la faillite de ce genre d'institutions pour le public et les gouvernements sont bien trop sérieuses pour qu'on se contente d'élargir la responsabilité des administrateurs pour prévenir au premier chef l'insolvabilité. L'intérêt du public exige une réglementation efficace et vigilante des institutions financières afin que l'on puisse minimiser les conséquences des manquements à la prudence des administrateurs et des dirigeants. L'autoréglementation est une bonne chose, mais d'après les preuves recueillies par ce groupe d'étude, il importe de renforcer et non de diminuer le rôle de la réglementation gouvernementale. Nous entérinons le point de vue du professeur Seymour Friedland, exprimé au cours de nos audiences publiques, que l'autoréglementation peut être souhaitable mais ne résoudra pas le problème.[1]

D'après nos expériences les plus récentes, on doit renforcer les pouvoirs des autorités de réglementation gouvernementales et les ressources dont elles disposent pour assurer adéquatement la protection du public. Nombre des recommandations de ce groupe d'étude visent à renforcer ces pouvoirs et, par conséquent, engendrent un besoin de ressources supplémentaires. Nous considérons que l'évaluation systématique des ressources humaines dont les autorités de réglementation concernées auront besoin si les recommandations de notre rapport sont adoptées doit être mise au premier plan. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

3. Dotation en personnel du bureau des institutions financières

Il convient d'évaluer et de satisfaire les besoins de dotation en personnel du bureau des institutions financières conformément à une analyse systématique des besoins supplémentaires en personnel engendrés par les recommandations du présent rapport.

Pourvu que l'on dispose de ressources humaines suffisantes, rien n'est plus fondamental pour l'efficacité de la réglementation que la capacité de déceler les signes précurseurs indiquant qu'une institution financière risque de s'engager dans des pratiques susceptibles de nuire à sa stabilité. Diverses recommandations formulées dans les chapitres suivants du présent rapport tentent d'élargir l'accès des autorités de réglementation à l'information concernant les pratiques internes des institutions financières, par exemple sous forme de procès-verbaux du comité de vérification, qui doivent refléter en substance les mandats renforcés du comité et des vérificateurs.

Outre leur accès à ces informations, on doit toutefois demander aux autorités de réglementation de concevoir des systèmes leur permettant de mesurer les risques d'insolvabilité. Ces systèmes varieront en fonction de la nature de l'institution et, par conséquent, le présent groupe d'étude ne se considère pas apte à en recommander un en particulier. À cet égard, l'aide des dirigeants et des administrateurs sera très précieuse. Nous jugeons, toutefois, qu'il est essentiel que les autorités de réglementation puissent se fier à autre chose qu'à la simple bonne volonté de l'industrie pour rassembler et transmettre les données qu'elles jugent pertinentes aux systèmes appropriés. À la lumière de ces considérations, nous recommandons ce qui suit :

4. Importance des systèmes permettant de déceler les signes précurseurs de risques

a) Le gouvernement de l'Ontario demande aux autorités de réglementation pertinentes de mettre au point et d'appliquer les systèmes nécessaires pour vérifier les signes précurseurs de modifications défavorables dans les affaires des institutions financières.

b) Il convient de modifier les lois régissant les institutions financières de l'Ontario pour les obliger à rassembler et transmettre toute donnée ou toute autre preuve à l'autorité de réglementation pertinente que le lieutenant-gouverneur en conseil par réglementation juge pertinente pour l'élaboration, par ces autorités, de systèmes d'information conçus pour donner des signes précurseurs de modifications défavorables dans la situation financière de ces institutions.

Nous sommes conscients que l'augmentation du nombre de personnes participant aux fonctions de réglementation et de politiques ainsi que la revalorisation de leur rémunération et de la technologie pour attirer et garder un personnel du plus haut calibre exigeront des dépenses supplémentaires en période d'austérité.

De l'avis du groupe de travail, la nature particulière de l'industrie des services financiers et la protection des consommateurs, qui découle de sa réglementation par les pouvoirs publics, exigent que l'industrie

participe davantage au financement de cette réglementation. Nous remarquons que la Loi sur les banques prévoit le financement des fonctions d'inspecteur général des banques par le biais de droits facturés directement à la communauté bancaire. Nous considérons que c'est le bon moment pour les gouvernements fédéral et provinciaux de concevoir, en consultation les uns avec les autres, des moyens équitables de recouvrer leurs coûts de réglementation. Les moyens les plus appropriés varieront, bien sûr, en fonction du type d'institution. Ainsi, par exemple, la structure de primes de la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) peut représenter un moyen efficace et équitable de recouvrer les coûts de réglementation des établissements de dépôt selon un mécanisme qui répartirait le produit parmi les gouvernements conformément aux obligations de leur réglementation. Dans le cas de l'industrie des assurances, pour prendre un autre exemple, on pourrait concevoir des droits facturés directement pour recouvrer les coûts de réglementation sur une base équitable auprès des compagnies dotées d'une charte tant fédérale que provinciale. Nous nous contentons d'illustrer les possibilités dans un contexte où le principe dominant auquel nous souscrivons est le recouvrement des coûts. A la lumière de ces considérations, nous recommandons ce qui suit :

5. Politique relative aux coûts de réglementation

> **Il convient d'adopter comme politique que les institutions financières soient tenues de payer directement une portion importante des coûts de leur réglementation par les pouvoirs publics. En ce qui concerne les établissements de dépôt, une consultation fédérale-provinciale détermine un mécanisme de recouvrement des coûts par le biais de primes d'assurance-dépôts et de répartition parmi les pouvoirs publics conformément aux obligations de leur réglementation. En ce qui concerne les établissements n'acceptant pas de dépôt, le bureau des institutions financières conçoit un mécanisme de recouvrement des coûts de réglementation par le biais de droits facturés directement aux institutions.**

Divulgation de renseignements au public et plaintes du public

Nous croyons fermement que l'éventualité d'une divulgation de renseignements au public représente l'une des contraintes les plus efficaces pour prévenir le comportement immoral, l'incompétence de la direction ou l'inefficacité de la réglementation.

On a suggéré qu'une délibération sur les questions ayant une importance particulière pour la création, la propriété, la direction et la réglementation des institutions financières pourrait assurer que les propriétaires, les dirigeants et les autorités de réglementation fassent preuve de la plus grande prudence dans le cadre de leurs mandats respectifs. De même, une divulgation de renseignements plus complète quant à la solidité des institutions financières apporterait aux déposants intéressés et aux autres clients davantage de données nécessaires pour prendre des décisions de placement "prudentes". Nous considérons que le moyen le plus approprié pour toutes ces divulgations serait de recourir à un comité permanent de l'assemblée législative. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

6. Présentation d'informations auprès d'un comité permanent de l'assemblée législative

Il convient de recourir à un comité permanent de l'assemblée législative qui soit obligatoirement saisi de ce qui suit :

(i) un compendium de toutes les nouvelles constitutions en personnes morales, de tous les changements de propriétaires et autres questions prescrites dans les recommandations spécifiques du présent rapport; et

(ii) tous les rapports requis des surintendants des établissements de dépôt et des assurances, et des présidents de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, de la Commission des régimes de retraite de l'Ontario et de la SODAD.

Les institutions financières font tout leur possible pour faire régner un climat de confiance parmi leurs clients et, comme le montre l'enquête menée auprès de l'opinion publique commandée par le groupe d'étude, elles inspirent, dans l'ensemble, un degré élevé de confiance. Le groupe d'étude est convaincu qu'il est essentiel, pour le bon fonctionnement des marchés des capitaux, de maintenir ce degré de confiance et, par conséquent, les institutions financières et les autorités de réglementation doivent prendre un soin particulier pour que les conflits d'intérêts soient résolus en faveur des clients et que la relation avec le client permette à ce dernier d'investir l'institution financière du plus haut degré de confiance.

Le gouvernement de l'Ontario doit prendre des initiatives en matière de lois et de réglementation en vue de protéger les droits des consommateurs. Dans le chapitre VI du présent rapport, nous proposons la mise en place de garanties visant à protéger les consommateurs susceptibles d'être défavorisés du fait d'un conflit d'intérêts manifeste au sein d'une institution financière, du fait de la divulgation de renseignements confidentiels ou du fait de la violation d'une obligation fiduciaire ou autre.

Pour le moment, le seul recours en cas de violation est une action en justice, dont les coûts sont souvent prohibitifs. Nous croyons que les autorités de réglementation devraient avoir le pouvoir d'enquêter sur les plaintes de conflit d'intérêts et de rendre public le résultat de leurs enquêtes. Nous sommes également d'avis que les autorités de réglementation ne devraient pas avoir le pouvoir d'offrir un recours spécifique. Nous pensons plutôt qu'une enquête de ce genre mènerait dans la plupart des cas à la résolution du problème ou, faute de résolution, apporterait, en dernier recours, les faits qui permettraient de mener à une décision judiciaire favorable au client au cas où la violation d'une obligation de fiduciaire lui aurait porté préjudice.

Pour étoffer davantage ces garanties et protéger contre d'autres cas de conflit d'intérêts éventuels survenant, par exemple, à la suite d'ententes de réseau, nous croyons que les pouvoirs et mandats des autorités de réglementation devraient s'étendre au-delà de l'enquête sur les violations de leurs règlements respectifs à l'enquête sur les plaintes de conflit d'intérêts déposées par toute personne qui traite avec une institution financière donnée. Les autorités de réglementation devraient cumuler ce pouvoir d'enquête et on ne devrait pas en investir des autorités de

réglementation distinctes comme un bureau des conflits d'intérêts. De plus, on devrait pouvoir imputer à l'institution financière le coût de l'enquête d'une plainte de conflit d'intérêts. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

7. Plaintes du public

Les autorités de réglementation sont investies des pouvoirs de mener des enquêtes sur les plaintes de conflit d'intérêts déposées par des personnes qui croient avoir été lésées par une institution financière avec laquelle elles ont traité et d'imputer à l'institution financière pertinente le coût de ladite enquête.

Relations intergouvernementales et questions de compétence

Dans notre rapport intérimaire, nous soulignions la nécessité de "réaliser l'harmonie entre les politiques et les pratiques de réglementation qui régissent les institutions financières"[2] entre le palier fédéral et les paliers provinciaux. Un certain nombre de participants à nos audiences publiques ont exprimé avec éloquence une préoccupation semblable vis-à-vis du manque d'efficacité de la consultation et de la coopération entre les divers paliers de gouvernement.

On n'insistera jamais assez sur l'importance de l'harmonie fédérale-provinciale dans le domaine de la réglementation des services financiers. Le labyrinthe qui règne à l'heure actuelle en ce qui concerne les territoires de compétence (le gouvernement fédéral réglemente les banques, les associations de crédit coopératives et certains segments de l'industrie de la fiducie et des assurances, tandis que les provinces réglementent les maisons de courtage en valeurs mobilières, les caisses de crédit, les agents et courtiers indépendants et les segments restants de l'industrie de la fiducie et de l'assurance) a conduit au double emploi, à la confusion et souvent au conflit entre les deux paliers de gouvernement.

Ce genre de malentendus et de double réglementation peut saper sérieusement l'efficacité de nos marchés des capitaux canadiens en engendrant des obligations supplémentaires et souvent disparates dont l'industrie doit s'acquitter. Un certain nombre de points en particulier exigent une démarche plus cohésive et, bien sûr, plus rationnelle. Par exemple, l'élargissement des prêts commerciaux pourrait avoir de sérieuses répercussions sur la détermination de la masse monétaire qui est du ressort fédéral. Il faut absolument trouver une solution qui satisfasse ces deux préoccupations légitimes. De même, la décision d'autoriser une plus grande participation étrangère au marché des valeurs mobilières pourrait jouer un rôle important dans la négociation Canada-É.-U. de "justes" accords d'échange dans le cadre du secteur des services. Là encore, les gouvernements, tant provinciaux que fédéral, ont un intérêt mutuel dans la recherche d'une solution équitable.

Malgré les diverses réunions officielles qui ont lieu à l'heure actuelle (réunions des autorités de réglementation provinciales des valeurs mobilières, des surintendants des assurances fédéral-provinciaux, des sous-ministres fédéral-provinciaux de la Consommation et du Commerce et des ministres de la Consommation et du Commerce, des sous-ministres fédéral-provinciaux des Finances dans le cadre du comité permanent fédéral-provincial sur les questions économiques et fiscales), il n'existe pas une seule tribune dans laquelle tous les intervenants pertinents responsables de la réglementation de l'industrie des services financiers et de l'élaboration des politiques pour cette dernière, puissent se réunir et résoudre des questions d'intérêt mutuel.

Nous croyons que ces problèmes ne se dissiperont pas de sitôt. En fait, le rythme et les contraintes du changement dans le cadre de l'industrie financière laissent entrevoir que les autorités de réglementation gouvernementales et les dirigeants auront encore davantage de décisions à prendre dans les années à venir. Les ministres responsables ont besoin d'une tribune permanente où délibérations et négociations peuvent avoir lieu dans un contexte national intégré. D'après l'expérience acquise dans d'autres domaines des relations fédérales-provinciales, la tribune, même si ses membres ne se réunissent qu'une ou deux fois par an, permettrait aux ministres d'avoir des contacts personnels informels, le cas échéant. Toujours d'après l'expérience, il serait bon d'appuyer les réunions ministérielles par un secrétariat permanent. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

8. Création d'un mécanisme consultatif permanent

Les gouvernements du Canada, des provinces et des territoires prennent l'initiative de discussions en vue d'établir un conseil des ministres responsable des institutions financières pour examiner et prendre en considération toutes les questions relatives aux politiques et aux pratiques de réglementation qui régissent les institutions financières. Le conseil se réunit selon ses besoins, mais au minimum deux fois par an, et est doté d'un secrétariat permanent.

Vu le caractère spécial des institutions financières et leur importance pour la solidité et l'efficacité de nos marchés des capitaux, leur régime de réglementation est une des questions de compétence des plus délicates et des plus complexes politiquement. Un certain nombre de questions en instance sont traitées de façon appropriée dans le cadre du mécanisme consultatif recommandé par ce groupe d'étude. Ce genre d'organisme fédéral-provincial faciliterait les communications entre les autorités de réglementation et s'il avait existé, il aurait contribué à résoudre les difficultés soulevées par de récentes initiatives, comme le projet de loi 75 du Québec. Toutefois, dans un cadre consultatif, l'Ontario doit se doter d'une politique qui lui est propre et qui répond à la préoccupation du public quant à la solvabilité des institutions, quel que soit le territoire de constitution en personne morale.

À cet égard, le rôle primordial du gouvernement de l'Ontario est la réglementation et la surveillance des institutions financières constituées en personnes morales en vertu de sa propre loi. Mais notre gouvernement est également responsable de la protection des consommateurs ontariens qui peuvent être déposants, propriétaires de polices ou clients d'une compagnie qui a reçu une charte à l'extérieur de l'Ontario, mais doit détenir un permis pour mener ses activités dans cette province. En l'absence de normes de réglementation, il est difficile d'imaginer comment le gouvernement de l'Ontario pourrait assurer les intérêts de ses résidents en cas d'insolvabilité d'une institution. Il en va de même de la protection des entreprises ontariennes susceptibles d'être soumises à une concurrence déloyale si des établissements constitués en personnes morales à l'extérieur de la province jouissent d'une plus grande latitude que les établissements ontariens dans l'exercice de leurs activités dans cette province.

Le gouvernement de l'Ontario a proposé l'adoption d'un système d'égalité pour venir à bout de ces préoccupations. En vertu de cette proposition, pour se procurer un permis en Ontario, toute compagnie

constituée à l'extérieur de la province serait tenue de se conformer au droit de l'Ontario dans toutes ses entreprises, qu'elle se situe en Ontario ou ailleurs. La question n'est pas que toutes les compagnies se conforment au droit de l'Ontario dans le cadre de la province de l'Ontario. Le système d'égalité fait toutefois l'objet de critiques dans la mesure où on peut le considérer comme une loi extraterritoriale, c'est-à-dire que l'on décide de la loi qui devrait s'appliquer dans d'autres territoires de compétence pour toute institution financière exerçant des activités en Ontario.

Nous considérons que l'objectif d'un système d'égalité, qui est de protéger les résidents ontariens de l'insolvabilité susceptible de survenir dans des institutions ayant reçu leur charte dans d'autres territoires de compétence, pourrait se réaliser s'il existait un fonds d'indemnisation à l'échelle de l'industrie, et si l'adhésion à ce fonds était une condition préalable à l'obtention d'un permis en Ontario. Nous recommandons l'établissement d'un tel fonds dans le chapitre suivant. En attendant sa mise sur pied, on doit se fier à l'approche du système d'égalité qui est le seul moyen dont on dispose pour la protection des consommateurs ontariens.

Pour le moment, toutefois, si l'Ontario maintient que l'on doit préserver le système des quatre piliers alors que d'autres territoires de compétence permettent l'amalgame des fonctions essentielles, le gouvernement de l'Ontario doit demander à toute institution financière ayant reçu sa charte dans un territoire de compétence qui autorise cet amalgame de constituer une filiale ontarienne si elle désire mener des activités en Ontario. De cette façon, l'Ontario pourrait assurer le maintien du cloisonnement des fonctions essentielles dans toutes les institutions financières qui traitent avec des résidents ontariens. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

9. Conflit entre les territoires de compétence

Pour se procurer un permis, toute institution financière qui mène ses activités en Ontario se conforme au droit de l'Ontario dans le cadre de ses actitivés dans cette province. Toute institution financière constituée en personne morale dans un territoire de compétence qui l'autorise à mener des fonctions interdites aux institutions à charte de l'Ontario est tenue de constituer une filiale en Ontario afin de mener ses activités dans notre province.

Chapitre IV

Assurance-dépôts et fonds d'indemnisation

Introduction

Bien des milieux se penchent actuellement sur le rôle que devraient jouer l'assurance-dépôts et les fonds d'indemnisation. Les autorités de réglementation des valeurs mobilières examinent actuellement la suffisance et la structure du Fonds de réserve national, tandis que les secteurs de l'assurance vie et I.A.R.D., en accord avec les autorités de réglementation provinciales et fédérales, envisagent la constitution d'un fonds d'indemnisation dirigé par l'industrie. De récentes pressions sur les assureurs de dépôts, en particulier la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC), dont le déficit actuel est estimé à 1,21 milliard de dollars,[1] ont attiré l'attention sur les mécanismes d'assurance-dépôts. Le 10 janvier 1985, le gouvernement fédéral a formé un comité ("Comité Wyman")[2] qui a publié, le 25 avril 1985, son rapport sur l'exploitation et la structure de la SADC. Le Canada n'est pas le seul pays à être aux prises avec de graves problèmes en matière d'assurance-dépôts, car les institutions de ce genre aux États-Unis font également l'objet de pressions.

Les établissements de dépôt exerçant leurs activités en Ontario obtiennent une assurance-dépôts de l'une des deux sources suivantes : la SADC pour les banques et compagnies de prêt et de fiducie et la Société ontarienne d'assurance des actions et des dépôts (SODAD) pour les caisses de crédit. L'assurance offerte par ces deux sociétés n'est pas uniforme. Par exemple, les caisses de crédit font valoir que la loi sur la SODAD prévoit une garantie plus large des fonds de REÉR détenus dans des dépôts assurables, notamment la garantie intégrale jusqu'à concurrence de 60 000 $ par contrat de REÉR, alors que la SADC limite sa garantie à un plafond de 60 000 $ pour tous les contrats de REÉR détenus auprès d'un même établissement. L'assurance de la SODAD diffère également de celle de la SADC en ce qu'elle garantit les comptes de capital-actions détenus par les membres des caisses de crédit de l'Ontario, tandis que le capital-actions est entièrement exposé aux risques dans toute institution assurée par cette dernière. Dans les deux cas, nous sommes en faveur du traitement accordé par la SADC. Sur un plan plus général, pour éviter la confusion entre déposants relativement au genre de dépôts qui sont assurés et pour faire en sorte qu'aucune forme d'institution financière ne dispose d'un avantage concurrentiel par rapport à d'autres formes, nous considérons que l'uniformité de la garantie d'assurance-dépôts offerte par les autorités fédérales et provinciales est un élément de la plus haute importance. Nous sommes particulièrement inquiets de voir la SODAD ne pas faire de différence entre les dépôts traditionnels, qui doivent être assurés, et les dépôts d'actions, qui représentent l'avoir propre de leurs propriétaires et ne

devraient pas l'être. Les membres d'une caisse de crédit sont moins incités à participer aux affaires de leur caisse si leur capital ne court aucun risque. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

1. Uniformité de la garantie d'assurance-dépôts fédérale et provinciale

L'ordre public adopte comme principe de base de veiller à l'uniformité de la garantie et des autres modalités de l'assurance-dépôts offerte par les organismes d'assurance-dépôts fédéraux et provinciaux.

Portée de la garantie d'assurance-dépôts

Nous estimons qu'à cause des mécanismes actuels d'assurance-dépôts, la discipline du marché visant à maintenir sous contrôle les risques exagérés pris par les établissements de dépôt a diminué. Cette opinion est partagée par plusieurs intervenants qui ont remis des mémoires écrits à notre groupe d'étude[3] ou qui ont déposé lors de nos audiences publiques.[4] Elle a été énoncée avec énergie par le professeur James Pesando dans un mémoire[5] présenté à la Conférence sur l'évolution et les conditions de réglementation des institutions financières canadiennes (Toronto, 22-23 mai 1985) et dans la version préliminaire d'un mémoire[6] qui devait être remis plus tard au groupe d'étude.

Les déposants qui sont intégralement assurés (ou qui croient qu'ils seront totalement indemnisés de toute perte) ne sont pas incités à évaluer la gravité du risque des établissements de dépôt lorsque ceux-ci prennent une décision en matière de dépôt. En fait, ils sont tout simplement encouragés à placer leurs dépôts dans l'établissement qui verse le taux d'intérêt le plus élevé. Ils savent que leurs dépôts sont en sécurité, que l'établissement échoue ou non, aussi ne se soucient-ils pas de la stabilité de l'établissement de dépôt. En conséquence, lorsque la direction de cet établissement décide du degré de risque que leur établissement doit assumer, elle n'a qu'à tenir compte des seuls désirs des actionnaires. Par contre, les responsables d'établissements dont les déposants ne sont pas intégralement assurés doivent convaincre ceux-ci que leur établissement a les reins solides. Dans les conditions actuelles, qui sont celles de l'assurance intégrale de facto, les établissements de dépôt peuvent faire des émissions de capitaux empruntés pratiquement sans risque, même s'ils investissent dans des éléments d'actif de haut risque. Le risque n'est toutefois pas éliminé, mais il est reporté sur ceux qui souscrivent l'assurance-dépôts (en fin de compte, les établissements à faible risque et peut-être les contribuables) et sur les gouvernements qui répondent à la pression politique d'indemniser intégralement tout déposant d'un établissement en défaut.

Des faits récents attestent abondamment l'efficacité des pressions politiques favorisant l'extension de la garantie à tous les déposants lorsque les gouvernements sont aux prises avec un cas concret d'insolvabilité. Dans son allocution-repas à la Conférence sur l'évolution des conditions de réglementation des institutions financières canadiennes, le 23 mai 1985, l'honorable Robert L. Andrews, ministre des Finances de la Saskatchewan, évoquant la faillite de la Pioneer Trust, déclarait que, à son avis, les gouvernements ne pouvaient pas prendre la décision de laisser des déposants non remboursés après une faillite financière. Cette opinion est largement acceptée partout dans le monde, comme le confirment très clairement les mesures prises par bien des gouvernements. Nous mettons

sérieusement en question ces mesures, persuadés qu'elles réussissent à éliminer l'influence du marché visant à exiger la prudence dans la gestion des établissements de dépôt. Ces mesures encouragent les personnes effectuant des dépôts qui peuvent atteindre des millions de dollars à le faire sans guère de précaution, car ces personnes perçoivent que les gouvernements leur épargneront les conséquences de leur propre imprudence. Une telle perception rend pratiquement tous les établissements de dépôt également attrayants pour les déposants, que leur gestion soit prudente ou non. Cette situation qui équivaut à éliminer tous les risques dans le versement de dépôts est foncièrement malsaine et facilitera inévitablement la répétition des faillites malencontreuses qui ont déjà eu lieu. Les gouvernements doivent se soucier de veiller à la protection de la grande masse des déposants. Ayant établi un système d'assurance-dépôts à cette fin, ils doivent s'en tenir scrupuleusement à ses termes.

Quant au système d'assurance-dépôts, nous estimons qu'il devrait comporter un élément de discipline du marché en vue d'encourager les particuliers à pondérer les facteurs de risque lorsqu'ils placent des dépôts et effectuent des placements. Le Comité Wyman recommande un système d'assurance-dépôts analogue à celui du Royaume-Uni, qui comporte une coassurance dès le premier dollar déposé, pour y insérer un élément de discipline du marché.[7] Dans son mémoire écrit au groupe d'étude, l'Association des compagnies de fiducie du Canada plaide en faveur de la conservation de l'assurance intégrale jusqu'à concurrence de 60 000 $ et fait valoir "qu'une quantité énorme de preuves laissent penser que les mesures visant à éveiller la diligence des déposants ne sont pas très efficaces. La complexité de l'information financière est telle que seuls les plus spécialisés des déposants peuvent en tirer parti. Le degré de spécialisation requis, s'ajoutant au coût que représentent pour le consommateur l'acquisition et l'assimilation de l'information, est tel que, comme dans d'autres domaines, la simple divulgation n'augmentera guère la discipline du marché."[8] Toujours dans le cadre de nos audiences publiques, cette association a également fait valoir que toute réduction du plafond d'assurance-dépôts relèverait les barrières à l'entrée, car les déposants ont tendance à confondre envergure et stabilité. De plus, les déposants non spécialisés, n'ayant ni le temps ni les ressources nécessaires pour évaluer le risque, s'adresseraient en nombre aux plus gros établissements, ce qui aboutirait à "l'éviction de certaines petites compagnies et à la réduction de la concurrence."[9]

L'Association des banquiers canadiens (ABC) endosse le principe de la coassurance, mais n'est pas entièrement d'accord avec les recommandations du rapport du Comité Wyman. L'ABC croit que ces recommandations "ne protègeraient pas entièrement du risque de perte les petits déposants non spécialisés et constitueraient un écart important par rapport aux ententes attendues."[10] Elle recommande une garantie d'assurance intégrale jusqu'à concurrence de 20 000 $ et une garantie de 75 pour cent des sommes au-delà de 20 000 $ jusqu'à concurrence de 75 000 $. Elle justifie ces recommandations par un renvoi aux statistiques suivantes du 30 avril 1984 relativement aux dépôts détenus auprès des banques à charte du Canada:[11]

1. Comptes de dépôt inférieurs à 60 000 $: 99 pour cent de tous les comptes de dépôt; 65 pour cent de la valeur monétaire de tous les comptes de dépôt.

2. Comptes de dépôt inférieurs à 20 000 $: 96 pour cent de tous les comptes de dépôt; 43 pour cent de la valeur monétaire de tous les comptes de dépôt.

3. Comptes de dépôt inférieurs à 10 000 $: 91 pour cent de tous les comptes de dépôt; 27,5 pour cent de la valeur monétaire de tous les comptes de dépôt.

4. Comptes de dépôt inférieurs à 1 000 $: 61 pour cent de tous les comptes de dépôt; 3 pour cent de la valeur monétaire de tous les comptes de dépôt.

Après examen des divers mémoires que nous avons reçus sur l'assurance-dépôts et en particulier des statistiques communiquées par l'ABC, nous croyons qu'il y a lieu d'adopter le principe de la coassurance, mais avec un seuil minimal d'assurance intégrale. Il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que des petits déposants, probablement non spécialisés, engagent les frais d'information, relativement élevés, nécessaires pour évaluer le risque constitué par divers établissements de dépôt. Par conséquent, nous croyons qu'il y a lieu d'assurer intégralement les dépôts jusqu'à concurrence de 20 000 $. Les statistiques de l'ABC montrent que ce seuil protège intégralement la totalité moins quatre pour cent des comptes de dépôt, même si cette mesure oblige les titulaires de dépôts supérieurs à 20 000 $ à prendre les mesures nécessaires pour évaluer le risque que représente leur établissement de dépôt ou à répartir leurs dépôts entre un ou plusieurs établissements, ne plaçant pas plus de 20 000 $ dans chacun d'eux. Nous croyons qu'il est nécessaire d'assurer les dépôts jusqu'à concurrence de 75 pour cent de la somme dépassant 20 000 $ jusqu'à 60 000 $ et, pour octroyer une certaine protection aux dépôts modérément au-dessus de ce plafond, 50 pour cent de la somme dépassant 60 000 $ jusqu'à concurrence de 80 000 $. Les déposants dont les dépôts sont supérieurs à 80 000 $ devraient être tenus d'assumer la pleine responsabilité de la sécurité de cette tranche. Nous avons créé notre système progressif d'assurance-dépôts en vue de favoriser une plus grande discipline du marché et faire en sorte qu'un déposant, titulaire de 80 000 $ de dépôts, continue de toucher un remboursement de 60 000 $ comme dans le système actuel. Nous avons conclu que l'imposition d'un risque de perte aux seuls déposants qui détiennent 4 pour cent de tous les comptes de dépôt renfermant 43 pour cent de la valeur de tous les dépôts représente un apport appréciable à la gestion prudente des établissements de dépôt sans compromettre d'aucune façon la sécurité financière de la plupart des Canadiens. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

2. Portée de la garantie d'assurance-dépôts

Le gouvernement de l'Ontario fait les recommandations suivantes au gouvernement du Canada en matière de garantie d'assurance-dépôts :

(i) les dépôts inférieurs à 20 000 $ sont intégralement assurés par la SADC;

(ii) les dépôts entre 20 000 $ et 60 000 $ sont assurés à 75 pour cent de l'excédent de 20 000 $ jusqu'à concurrence de 60 000 $;

(iii) les dépôts entre 60 000 $ et 80 000 $ sont assurés à 50 pour cent de l'excédent de 60 000 $ jusqu'à concurrence de 80 000 $;

(iv) aucun dépôt n'est assuré quant à la tranche supérieure à 80 000 $.

Les REÉR et l'assurance-dépôts

Dans un mémoire écrit qu'elle nous a adressé,[12] l'Association canadienne des consommateurs déclare qu'elle est en faveur du plafond d'assurance de 60 000 $ et qu'elle a entrepris des démarches ayant abouti en 1983 au relèvement du plafond de 20 000 $ à 60 000 $ en vue de protéger les grosses sommes détenues par les consommateurs canadiens, en particulier dans les fonds de régimes enregistrés d'épargne-retraite. Nous sommes conscients que les REÉR représentent un cas particulier et devraient constituer une exception limitée au principe de la coassurance. De nombreux particuliers confient la totalité de leur épargne de toute une vie à un REÉR, souvent bien au- dessus de 20 000 $, en vue de pourvoir à leur retraite et à la sécurité de leur conjoint. Nous avons conclu que les fonds de REÉR placés dans les dépôts assurés devraient être intégralement garantis jusqu'à concurrence de 60 000 $. Bien que cette mesure aboutisse à rendre exempt de risque un seul genre de placement de retraite, alors que d'autres méthodes concurrentes d'épargne en vue de la retraite ne jouissent pas de la même garantie, nous croyons que ceux qui choisissent de verser leur épargne-retraite dans des placements qui ne sont pas des dépôts acceptent délibérément d'assumer un plus grand risque dans l'espoir d'obtenir un meilleur rendement. Les recommandations suivantes, traitant de la structure de fonds d'indemnisation pour les industries de l'assurance et des valeurs mobilières, cherchent à assurer une certaine protection pour les particuliers qui investissent des fonds de REÉR dans des placements qui sont des substituts d'un dépôt. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

3. REÉR et assurance-dépôts

Le gouvernement de l'Ontario recommande au gouvernement du Canada que les fonds de REÉR placés dans des instruments de dépôt assurés demeurent intégralement assurés jusqu'à concurrence de 60 000 $, et que, comme actuellement, il n'y ait pas de garantie d'assurance sur la tranche supérieure à 60 000 $.

Courtiers en dépôts

Certaines institutions financières ont pour pratique de payer une commission à des agents ("courtiers en dépôts") qui sollicitent des dépôts en leur nom. Cette pratique est particulièrement le fait de petites institutions financières qui ont adopté, comme politique générale, le principe de payer une commission à divers agents qui placent des dépôts en gros chez elles au lieu de mettre sur pied une succursale chargée de recueillir des dépôts au détail. Nous croyons qu'il y a lieu d'examiner de près cette pratique pour vérifier si elle ne risque pas de faire tort à la stabilité du système financier.

Les modes de rémunération des courtiers en dépôts nous préoccupent également beaucoup. Les courtiers en dépôts qui touchent une commission élevée d'un établissement en particulier peuvent placer des dépôts auprès de cet établissement sans égard aux intérêts du déposant, sans égard au risque que représente cet établissement à la convenance de répartir les dépôts dans un certain nombre d'établissements pour obtenir une garantie maximale d'assurance. Cette possibilité devrait également inquiéter les assureurs de

dépôts, car elle élimine l'élément de discipline du marché de la décision d'effectuer un dépôt. La Federal Deposit Insurance Corporation (É.-U.) a souligné l'envergure du courtage en dépôt qui a lieu aux États-Unis et son effet perturbateur sur la discipline du marché.[13] Selon le rapport du Comité Wyman, même si le problème existe au Canada, il ne revêt pas la gravité constatée aux États-Unis.[14]

Quand nous avons cherché à comprendre les effets du courtage en dépôts, nous avons découvert qu'il existe peu de renseignements sur la matière. Il est extrêmement important à nos yeux que les organismes d'assurance-dépôts disposent de renseignements détaillés relativement à ces activités en raison de leur ramification éventuelle sur les responsabilités de ces organismes en matière d'assurance. Nous considérons, d'autre part, que ces organismes sont ceux qui devraient jouer un rôle de premier plan dans le contrôle du courtage en dépôts, parce que les courtiers placent des dépôts dans des établissements ayant soit une charte fédérale, soit une charte provinciale. Par conséquent, nous croyons que les organismes d'assurance-dépôts devraient exiger des établissements assurés qu'ils dévoilent l'identité des courtiers en dépôts auxquels ils ont recours, les méthodes et les taux de rémunération de ces courtiers et le pourcentage de leurs dépôts qui proviennent des courtiers en dépôts. Il y a lieu d'exiger des rapports à intervalles réguliers en raison de l'importance croissante des dépôts obtenus par l'intermédiaire de courtiers et parce que le versement d'une rémunération excessive peut constituer un avertissement précurseur d'une situation financière en voie de détérioration.

Nous croyons également que le déposant qui recourt à un courtier en dépôts devrait évaluer dans toute son ampleur les conflits d'intérêt inhérents au système de rémunération de ces courtiers. Étant donné le système de coassurance recommandé plus haut dans ce rapport, il est d'autant plus important que les déposants comprennent ces conflits et le montant de la garantie d'assurance-dépôts dont ils bénéficient. À notre avis, les organismes responsables de l'assurance-dépôts devraient établir un système d'enregistrement obligatoire des courtiers en dépôts et exiger, comme condition d'enregistrement, que chaque courtier en dépôts révèle à ses clients s'il touche une commission lorsqu'il place un dépôt et, s'il en est ainsi, révèle le montant de cette commission et, aux fins de comparaison, les taux de commission offerts par les autres établissements avec lesquels il fait affaire. Le courtier en dépôts serait également tenu d'expliquer à ses clients dans quelle mesure ceux-ci sont couverts par une assurance-dépôts relativement à la totalité des dépôts placés par l'intermédiaire de ce courtier.

Étant donné ces considérations, nous recommandons ce qui suit :

4. Courtiers en dépôts

a) Les établissements qui recourent à des courtiers en dépôts pour solliciter des dépôts sont tenus, à titre de condition du maintien de la garantie d'assurance-dépôts, de divulguer à leur organisme d'assurance-dépôts l'identité desdits courtiers en dépôts, les méthodes et les taux de la rémunération qu'ils déboursent et le pourcentage du total de leurs dépôts qui sont placés par des courtiers en dépôts.

b) Les organismes responsables de l'assurance-dépôts établissent un système d'enregistrement obligatoire pour toutes les personnes qui fournissent des services de courtage en dépôts. Les

(iv) aucun dépôt n'est assuré quant à la tranche supérieure à 80 000 $.

Les REÉR et l'assurance-dépôts

Dans un mémoire écrit qu'elle nous a adressé,[12] l'Association canadienne des consommateurs déclare qu'elle est en faveur du plafond d'assurance de 60 000 $ et qu'elle a entrepris des démarches ayant abouti en 1983 au relèvement du plafond de 20 000 $ à 60 000 $ en vue de protéger les grosses sommes détenues par les consommateurs canadiens, en particulier dans les fonds de régimes enregistrés d'épargne-retraite. Nous sommes conscients que les REÉR représentent un cas particulier et devraient constituer une exception limitée au principe de la coassurance. De nombreux particuliers confient la totalité de leur épargne de toute une vie à un REÉR, souvent bien au- dessus de 20 000 $, en vue de pourvoir à leur retraite et à la sécurité de leur conjoint. Nous avons conclu que les fonds de REÉR placés dans les dépôts assurés devraient être intégralement garantis jusqu'à concurrence de 60 000 $. Bien que cette mesure aboutisse à rendre exempt de risque un seul genre de placement de retraite, alors que d'autres méthodes concurrentes d'épargne en vue de la retraite ne jouissent pas de la même garantie, nous croyons que ceux qui choisissent de verser leur épargne-retraite dans des placements qui ne sont pas des dépôts acceptent délibérément d'assumer un plus grand risque dans l'espoir d'obtenir un meilleur rendement. Les recommandations suivantes, traitant de la structure de fonds d'indemnisation pour les industries de l'assurance et des valeurs mobilières, cherchent à assurer une certaine protection pour les particuliers qui investissent des fonds de REÉR dans des placements qui sont des substituts d'un dépôt. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

3. REÉR et assurance-dépôts

Le gouvernement de l'Ontario recommande au gouvernement du Canada que les fonds de REÉR placés dans des instruments de dépôt assurés demeurent intégralement assurés jusqu'à concurrence de 60 000 $, et que, comme actuellement, il n'y ait pas de garantie d'assurance sur la tranche supérieure à 60 000 $.

Courtiers en dépôts

Certaines institutions financières ont pour pratique de payer une commission à des agents ("courtiers en dépôts") qui sollicitent des dépôts en leur nom. Cette pratique est particulièrement le fait de petites institutions financières qui ont adopté, comme politique générale, le principe de payer une commission à divers agents qui placent des dépôts en gros chez elles au lieu de mettre sur pied une succursale chargée de recueillir des dépôts au détail. Nous croyons qu'il y a lieu d'examiner de près cette pratique pour vérifier si elle ne risque pas de faire tort à la stabilité du système financier.

Les modes de rémunération des courtiers en dépôts nous préoccupent également beaucoup. Les courtiers en dépôts qui touchent une commission élevée d'un établissement en particulier peuvent placer des dépôts auprès de cet établissement sans égard aux intérêts du déposant, sans égard au risque que représente cet établissement à la convenance de répartir les dépôts dans un certain nombre d'établissements pour obtenir une garantie maximale d'assurance. Cette possibilité devrait également inquiéter les assureurs de

dépôts, car elle élimine l'élément de discipline du marché de la décision d'effectuer un dépôt. La Federal Deposit Insurance Corporation (É.-U.) a souligné l'envergure du courtage en dépôt qui a lieu aux États-Unis et son effet perturbateur sur la discipline du marché.[13] Selon le rapport du Comité Wyman, même si le problème existe au Canada, il ne revêt pas la gravité constatée aux États-Unis.[14]

Quand nous avons cherché à comprendre les effets du courtage en dépôts, nous avons découvert qu'il existe peu de renseignements sur la matière. Il est extrêmement important à nos yeux que les organismes d'assurance-dépôts disposent de renseignements détaillés relativement à ces activités en raison de leur ramification éventuelle sur les responsabilités de ces organismes en matière d'assurance. Nous considérons, d'autre part, que ces organismes sont ceux qui devraient jouer un rôle de premier plan dans le contrôle du courtage en dépôts, parce que les courtiers placent des dépôts dans des établissements ayant soit une charte fédérale, soit une charte provinciale. Par conséquent, nous croyons que les organismes d'assurance-dépôts devraient exiger des établissements assurés qu'ils dévoilent l'identité des courtiers en dépôts auxquels ils ont recours, les méthodes et les taux de rémunération de ces courtiers et le pourcentage de leurs dépôts qui proviennent des courtiers en dépôts. Il y a lieu d'exiger des rapports à intervalles réguliers en raison de l'importance croissante des dépôts obtenus par l'intermédiaire de courtiers et parce que le versement d'une rémunération excessive peut constituer un avertissement précurseur d'une situation financière en voie de détérioration.

Nous croyons également que le déposant qui recourt à un courtier en dépôts devrait évaluer dans toute son ampleur les conflits d'intérêt inhérents au système de rémunération de ces courtiers. Étant donné le système de coassurance recommandé plus haut dans ce rapport, il est d'autant plus important que les déposants comprennent ces conflits et le montant de la garantie d'assurance-dépôts dont ils bénéficient. À notre avis, les organismes responsables de l'assurance-dépôts devraient établir un système d'enregistrement obligatoire des courtiers en dépôts et exiger, comme condition d'enregistrement, que chaque courtier en dépôts révèle à ses clients s'il touche une commission lorsqu'il place un dépôt et, s'il en est ainsi, révèle le montant de cette commission et, aux fins de comparaison, les taux de commission offerts par les autres établissements avec lesquels il fait affaire. Le courtier en dépôts serait également tenu d'expliquer à ses clients dans quelle mesure ceux-ci sont couverts par une assurance-dépôts relativement à la totalité des dépôts placés par l'intermédiaire de ce courtier.

Étant donné ces considérations, nous recommandons ce qui suit :

4. Courtiers en dépôts

a) Les établissements qui recourent à des courtiers en dépôts pour solliciter des dépôts sont tenus, à titre de condition du maintien de la garantie d'assurance-dépôts, de divulguer à leur organisme d'assurance-dépôts l'identité desdits courtiers en dépôts, les méthodes et les taux de la rémunération qu'ils déboursent et le pourcentage du total de leurs dépôts qui sont placés par des courtiers en dépôts.

b) Les organismes responsables de l'assurance-dépôts établissent un système d'enregistrement obligatoire pour toutes les personnes qui fournissent des services de courtage en dépôts. Les

conditions d'enregistrement doivent comporter, entre autres, que le candidat à l'enregistrement révèle à ses clients :

(i) si l'établissement de dépôt verse une commission au courtier en dépôts;

(ii) dans l'affirmative, le montant de ladite commission et les taux de commission payés par les autres établissements avec qui le courtier en dépôts fait affaire;

(iii) dans quelle mesure l'assurance-dépôts est offerte relativement au dépôt en question.

Déposants institutionnels

Notre groupe d'étude a été profondément touché de constater qu'un grand nombre d'organismes financés à même les fonds publics, comme les municipalités, les conseils scolaires, les hôpitaux et les universités, figuraient en bonne place parmi les gros déposants dont les fonds ont été mis en péril dans des cas récents d'insolvabilité de compagnies de fiducie et de banques. La mauvaise posture de ces organismes publics a donné plus de poids aux pressions qui ont conduit les gouvernements à dépasser les plafonds d'assurance-dépôts et venir à la rescousse de tous les déposants d'institutions financières en faillite. Cette mauvaise posture confirme également à quel point des déposants, dont le manque de connaissances en la matière est inexcusable, ont recherché, soit directement, soit par l'intermédiaire de courtiers en dépôts les taux de rendement les plus élevés, dans une indifférence totale à l'égard de la situation des institutions financières avec lesquelles ils traitent et de la diversité de leurs placements.

Qui plus est, nous estimons que les organismes financés à même les fonds publics, justement parce qu'ils tirent leurs fonds des impôts et des donations, devraient être tenus d'adopter des politiques d'investissement prudentes relativement à leur actif, tout particulièrement en ce qui concerne leurs dépôts et leurs placements à court terme. À l'égard de tous ces organismes qui relèvent de la compétence provinciale, nous préconisons vigoureusement que le gouvernement de l'Ontario recoure à des dispositions législatives ou autres mesures appropriées visant à exiger l'adoption et l'examen périodique de politiques de placement destinées à assurer une diversification prudente des placements et des dépôts. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

5. Déposants institutionnels

Le gouvernement de l'Ontario ordonne, au moyen de dispositions législatives ou autres mesures appropriées, aux municipalités, conseils scolaires, universités, hôpitaux et tous autres établissements ou organismes relevant de la compétence provinciale et dont les revenus proviennent, en totalité ou en partie, de subventions provinciales ou de donations déductibles d'adopter et d'examiner à intervalles réguliers des politiques de placement exigeant la diversification de leur actif, notamment les dépôts et tous autres intruments de placement à court terme.

Fonds d'indemnisation de l'industrie

Selon le sondage d'opinion publique que nous avons commandé pour le rapport intérimaire du groupe d'étude, deux tiers des personnes interrogées croient que le fonds confié aux compagnies d'assurance et leurs demandes de prestations à ces compagnies sont assurés. Bien des gens croient également que les comptes de placement confiés à des maisons de courtage en valeurs mobilières sont également assurés.[15] Ces attitudes révèlent, sur un plan plus général, que le public compte bien que les fonds confiés à des institutions financières de toutes sortes sont protégés en cas d'insolvabilité et que l'État garantit le remboursement des sommes réclamées à ces institutions. Nous en avons conclu qu'il est de l'intérêt général de faire en sorte que les consommateurs jouissent d'une protection suffisante contre les pertes occasionnées par la faillite, non seulement des établissements de dépôt mais également des compagnies d'assurance et des maisons de courtage en valeurs mobilières. S'il en est ainsi, les marchés de capitaux ne s'en porteront que mieux. Une protection de cet ordre devient d'autant plus souhaitable que certaines entreprises élaborent des produits destinés à remplacer les dépôts. Nous croyons qu'il est hautement justifié que cette protection soit assurée par un régime instauré par l'industrie.

L'industrie des valeurs mobilières, par le truchement du Fonds de réserve national (FRN), fournit depuis longtemps un fonds d'indemnisation à l'intention des clients de maisons de courtage en valeurs mobilières qui ont fait faillite. Nous appuyons le principe de ce fonds et reviendrons plus loin sur sa suffisance.

Les industries de l'assurance-vie et de l'assurance I.A.R.D. sont en train de créer et de mettre en place leurs propres fonds d'indemnisation de l'industrie. Dans un mémoire écrit qu'elle nous a adressé,[16] l'Association canadienne des consommateurs a beaucoup insisté sur la nécessité de créer ces fonds. Nous faisons bon accueil à ces initiatives, car l'expérience du FRN montre que les fonds autoréglementés de l'industrie offrent l'avantage supplémentaire d'encourager une réglementation effective de la part de l'industrie elle-même en matière de solvabilité. L'existence du FRN a contribué à l'adoption, par l'industrie, d'organismes d'autoréglementation, de normes rigoureuses de solvabilité et de systèmes efficaces d'établissement de rapport et de surveillance. Nous croyons que la création de fonds d'indemnisation par l'industrie de l'assurance jouissant de l'approbation appropriée des autorités de réglementation revêt une importance capitale. En guise d'encouragement effectif à la mise en place de ces fonds en temps voulu, nous proposons qu'aucun élargissement des pouvoirs des compagnies d'assurance vie et I.A.R.D. ne soit voté tant que les fonds ne seront pas en place. Pour veiller à ce que la discipline du marché continue à jouer un rôle lorsque les souscripteurs d'assurance prennent des décisions en matière de placement, nous considérons que la coassurance est un élément souhaitable des fonds d'indemnisation de l'industrie. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

6. Fonds d'indemnisation de l'industrie

L'un des principes de base d'ordre public est d'accélérer l'élaboration et la mise en place de fonds d'indemnisation de l'industrie pour la protection des particuliers, souscripteurs de polices d'assurance I.A.R.D. ou d'assurance-vie. Conformément à ce principe, tout élargissement des pouvoirs de compagnies d'assurance

I.A.R.D. ou d'assurance-vie, exigeant une modification de la Loi, est maintenu en suspens tant que des fonds d'indemnisation de l'industrie ne seront pas mis en place à la satisfaction des autorités de réglementation. On devrait envisager des dispositifs de coassurance à titre d'éléments souhaitables de toute proposition de fonds d'indemnisation de l'industrie.

Au cours de nos audiences publiques[17] et dans leurs mémoires écrits[18], les mutuelles agricoles ont décrit l'efficacité du fonds d'indemnisation actuel de leur secteur et ont fait valoir que l'existence de ce fonds a paré à toute nécessité de participation des mutuelles agricoles à un fonds d'assurance I.A.R.D. à l'échelle de l'industrie. Nous avons été impressionnés par la description que les mutuelles agricoles ont faite de leur fonds et de ses antécédents, et nous avons convenu que, tant que leur fonds jouira de l'approbation des autorités de réglementation, ces mutuelles ne devraient pas être tenues de participer à un autre fonds à l'échelle de l'industrie en ce qui concerne l'exploitation de leurs mutuelles agricoles.

Institutions financières extra-provinciales

Un bon nombre d'institutions financières exerçant leurs activités en Ontario sont constituées en dehors de la province. Toutefois, ces institutions doivent être titulaires d'un permis du gouvernement de l'Ontario avant de pouvoir exercer leurs activités dans cette province. En octroyant un permis, le gouvernement de l'Ontario doit être censé assumer une certaine responsabilité à l'égard des résidents de l'Ontario qui effectuent des dépôts, acquièrent des placements ou une assurance auprès de l'une quelconque de ces institutions et, par-là, peuvent être exposés à un certain risque de perte découlant de la gestion imprudente de ces institutions.

Nous avons examiné au Chapitre III les conséquences de cette responsabilité et nous avons fait remarquer que, pour le moment, il demeure essentiel de se fier à l'approche dite des égaux. Nous reconnaissons que l'approche des égaux peut soulever des questions d'extraterritorialité et, en tout état de cause, place une lourde responsabilité sur les autorités de réglementation de l'Ontario. Toutefois, une fois que les fonds d'indemnisation de l'industrie que nous venons de recommander seront en place, le gouvernement de l'Ontario pourrait s'acquitter d'une bonne part de la responsabilité qu'il assume en octroyant un permis à des institutions extra-provinciales s'il exigeait que toutes ces institutions participent à un fonds d'assurance ou d'indemnisation correspondant à leur branche d'affaires et approuvé par les autorités provinciales de réglementation, comme offrant une espérance suffisante de recouvrement aux résidents de l'Ontario en cas d'insolvabilité. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

7. Octroi de permis aux institutions financières extra-provinciales

Le permis de l'Ontario est octroyé à une institution financière sous réserve que celle-ci participe à un fonds d'assurance ou d'indemnisation qui a été approuvé par les autorités provinciales de réglementation et qui, de l'avis desdites autorités de réglementation, offre une espérance suffisante de recouvrement aux résidents de l'Ontario en cas d'insolvabilité de l'institution.

Quasi-dépôts

Comme on l'a fait remarquer auparavant, la tendance récente à une plus forte concurrence entre les différents secteurs de l'industrie des services financiers en vue de se tailler une plus grande part du total des placements des Canadiens a entraîné un regain d'innovation, mais a produit également une atténuation des distinctions entre les produits et services offerts par les différents secteurs de l'industrie. Il existe plusieurs exemples de quasi-dépôts qui ont été créés par des entreprises financières et non financières : des maisons de courtage en valeurs mobilières mettent sur le marché des ensembles innovateurs de soldes créditeurs offrant des taux d'intérêt journalier élevés, le droit de tirer des chèques et une marge de crédit; des compagnies d'assurance-vie offrent des rentes à court terme qui ne dépendent pas de la vie du rentier et qui peuvent avoir une durée de quelques jours seulement; et des détaillants, au moyen de paiements d'avance sur les soldes de cartes de crédit de leurs clients, offrent un service qui n'est pas sans analogie avec un compte de dépôt auprès d'une banque, d'une caisse de crédit ou d'une compagnie de fiducie.

En arrêtant des programmes d'assurance-dépôts, les gouvernements ont reconnu que l'épargne des Canadiens, confiée à des établissements de dépôt, devait bénéficier d'un plus grand degré de protection que les revendications d'un créancier non garanti. Le fondement de cette politique s'applique à toutes les formes d'épargne ayant les caractéristiques des dépôts, quelle que soit leur appellation. Il serait dommage que le système financier puisse évoluer de telle sorte que les dépôts classés comme tels soient assurés, alors que les quasi-dépôts ne le soient pas. L'accélération de la course à l'épargne rend cette possibilité réelle. Par conséquent, nous croyons qu'il est essentiel que le gouvernement élabore une politique quant à la protection appropriée à accorder aux équivalents fonctionnels des dépôts, que ceux-ci soient offerts par des institutions financières ou non financières. Nous croyons que le gouvernement doit prendre les devants en élaborant cette politique au lieu d'attendre que la question atteigne des proportions graves avant d'intervenir. Il est clair que le public n'entend pas tolérer un risque sérieux menaçant son épargne et, au moins pour cette raison, l'attente du public rend impératif l'élaboration d'une politique de ce genre.

Dans ce contexte, les activités des maisons de courtage en valeurs mobilières méritent, à nos yeux, des remarques particulières. Certains membres de l'industrie commercialisent avec dynamisme leurs comptes à solde créditeur. Tandis qu'une maison de courtage a structuré son compte en accord avec une banque à charte de telle sorte que les soldes en espèces soient assurés par la Société d'assurance-dépôts du Canada, d'autres comptes n'ont d'autre cran de sûreté que le Fonds de réserve national. Les possibilités de croissance de ces nouveaux comptes sont énormes (bien, qu'actuellement, les consommateurs soient lents à les accepter), et nous croyons que le gouvernement de l'Ontario devrait examiner la suffisance du FRN dans le cadre de ces possibilités de croissance. La déposition d'un représentant du Comité des marchés de capitaux de l'industrie des valeurs mobilières, lors d'une audience publique, montre que les membres de l'industrie partagent nos préoccupations relativement à l'aptitude du FRN à couvrir ces nouveaux comptes.[19] Compte tenu de toutes ces réflexions, nous recommandons ce qui suit :

8. Quasi-dépôts

Le gouvernement de l'Ontario doit entreprendre un examen des ententes contractuelles équivalant à des dépôts qui ont été élaborées par des entreprises financières et non financières, afin de déterminer si ces nouvelles méthodes de capitalisation de l'épargne devraient bénéficier de la même protection qui est accordée aux instruments de dépôt traditionnels. Cet examen doit comprendre une étude de la suffisance du Fonds de réserve national de l'industrie des valeurs mobilières, où l'on accorderait une attention particulière à l'envergure croissante des comptes à solde créditeur détenus par des maisons de courtage en valeurs mobilières.

Rôle de la Société d'assurance-dépôts du Canada

La Société d'assurance-dépôts du Canada, organisme constitué et réglementé au palier fédéral, est habilitée à assurer les dépôts de banques, compagnies de fiducie et compagnies de prêt exerçant leurs opérations en Ontario. L'octroi d'une charte à une banque est le privilège du gouvernement fédéral, tandis que les compagnies de fiducie et de prêt assurées peuvent être constituées soit au palier provincial, soit au palier fédéral. Conformément aux dispositions de l'avant-projet de Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie ("le projet de loi"), la garantie de la SADC sera une condition requise de la constitution d'une compagnie en Ontario. La SADC n'intervient pas actuellement dans la réglementation et la supervision des institutions membres; ces rôles sont en général assumés par les autorités de réglementation du territoire de compétence dans lequel l'institution assurée a été constituée.

Le rapport du Comité Wyman recommande que la SADC acquière des pouvoirs lui permettant d'intervenir plus activement dans la réglementation et la supervision de ses membres.[20] En faisant cette recommandation, le Comité Wyman fait éloge des pouvoirs de la Federal Deposit Insurance Corporation qui réglemente et supervise effectivement des institutions financières, constituées au palier de l'État et au palier fédéral, aux États-Unis.[21] Nonobstant l'expérience américaine, nous estimons que la recommandation du Comité Wyman relativement à l'élargissement du rôle de la SADC passe sous silence la responsabilité permanente des gouvernements provinciaux quant à la réglementation des établissements de dépôt relevant de leur compétence. Nous sommes également préoccupés d'éviter tout double emploi inutile de réglementation qui entraînerait des frais injustifiés pour le consommateur et le contribuable. Nous reconnaissons, d'ailleurs, que la SADC est étroitement en contact avec des compagnies de prêt et de fiducie titulaires d'une charte provinciale.

Plusieurs mémoires,[22] oraux et écrits, ont souligné la nécessité d'une meilleure harmonisation des règlements fédéraux et provinciaux. L'Association des banquiers canadiens, en particulier, a commenté la proposition du Comité Wyman visant à accorder à la SADC des pouvoirs élargis de réglementation et de supervision. L'ABC, particulièrement inquiète du coût des efforts faisant double emploi, estime que la SADC ne devrait participer ni à la réglementation ni à la supervision. Par contre, l'ABC déclare que la SADC doit travailler en étroite collaboration avec les autorités de réglementation pour fixer des normes uniformes de réglementation. Si la SADC se préoccupe de la solvabilité ou des pratiques d'une institution membre, elle doit travailler de concert avec l'autorité

de réglementaton pour organiser une réaction appropriée, sans jamais perdre le pouvoir de retirer l'assurance-dépôts pour que l'autorité de réglementation prenne ses préoccupations au sérieux.

Nous endossons totalement le souci d'éviter le double emploi en matière de réglementation dans un cadre qui facilite et encourage une réelle coopération. Les autorités de réglementation fédérales et provinciales et la SADC ont des intérêts communs : à savoir, faire en sorte que, grâce à une saine réglementation, le secteur financier soit solvable et vigoureux. Nous ne plaidons pas en faveur d'un transfert à la SADC d'aucune des fonctions exercées par les autorités de réglementation actuelles, mais nous ne croyons pas que le rôle de la SADC se cantonne à fournir une garantie d'assurance. Dans ce même chapitre, nous avons déjà recommandé que la SADC préside à l'enregistrement des courtiers en dépôts et reçoive les renseignements des établissements de dépôt relativement à leurs recours aux courtiers en dépôts. Ces renseignements devraient être communiqués aux autorités de réglementation fédérales et provinciales. Nous sommes en faveur d'une entente fédérale-provinciale en règle qui délimiterait les rôles respectifs des autorités de réglementation fédérales, provinciales et de la SADC et ferait à toutes les parties des obligations nettes de procéder à un échange mutuel de renseignements.

Nous percevons également que le conseil d'administration de la SADC pourrait jouer un rôle vital dans la mise en commun des renseignements, de l'expérience et des perspectives des secteurs clés chargés de promouvoir la solvabilité des établissements de dépôt. Dans sa structure actuelle, le conseil d'administration de la SADC est composé de personnes occupant les postes fédéraux de Gouverneur de la Banque du Canada, sous-ministre des Finances, Surintendant des assurances et Inspecteur général des banques ainsi que d'un président du conseil appartenant au secteur privé, désigné par le gouverneur en conseil sur la recommandation du ministre des Finances. Dans des mémoires qui nous ont été remis, l'ABC et l'Association des compagnies de fiducie du Canada ont plaidé toutes deux en faveur de la représentation de l'industrie au sein du conseil d'administration de la SADC.[23] À vrai dire, le rapport du Comité Wyman a recommandé la nomination au conseil d'administration de trois nouveaux administrateurs du secteur privé. Nous appuyons la désignation d'administrateurs du secteur privé au conseil de la SADC, parce que les perspectives de l'industrie concernant les tendances et pratiques nouvelles des milieux financiers contribuent énormément à percevoir l'évolution des types de risque dans les établissements de dépôt. Le secteur restant, qui devrait être représenté au conseil de la SADC, est celui des autorités de réglementation provinciales des compagnies de fiducie et de prêt. Nous estimons très souhaitable que le gouvernement de l'Ontario demande au gouvernement du Canada qu'au moins trois sièges au conseil d'administration de la SADC soient attribués à des personnes ayant la responsabilité de la réglementation des compagnies de prêt et de fiducie à charte provinciale. Il doit être clairement entendu que la nomination effective des membres des autorités de réglementation provinciales, comme celle des représentants de l'industrie, devrait être la prérogative du gouverneur en conseil. Un conseil d'administration de la SADC qui compte parmi ses membres des représentants fédéraux, provinciaux et de l'industrie a de plus grandes possibilités de faciliter une bonne réglementation, d'éliminer les doubles emplois inutiles et de partager les renseignements. Dans la ligne de ces réflexions, nous recommandons ce qui suit :

9. Fonction de supervision de la SADC

a) Un accord fédéral-provincial en règle est conclu conformément auquel les autorités de réglementation fédérales seraient responsables au premier chef de la réglementation et de la supervision des institutions financières à charte fédérale, les autorités de réglementation provinciales seraient responsables au premier chef de la réglementation et de la supervision des institutions à charte provinciale et les deux ensembles d'autorités de réglementation auraient des obligations analogues de divulguer et d'échanger des renseignements, notamment relativement à tout risque excessif assumé par lesdites institutions entre elles et avec la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC).

b) Le gouvernement de l'Ontario demande au gouvernement du Canada qu'au moins trois personnes, ayant des responsabilités de réglementation relativement aux compagnies de fiducie et de prêt à charte provinciale, soient choisies pour siéger au conseil d'administration de la SADC.

Chapitre V

Les institutions financières : propriété, pratiques internes et pouvoirs d'investissement

La propriété des institutions financières

Le présent chapitre a pour objet de développer les principes relatifs à la propriété, aux pratiques internes et aux pouvoirs d'investissement qui, selon le groupe d'étude, devraient s'appliquer en général dans toute l'industrie des services financiers. Nous avons étudié séparément au chapitre X la propriété des maisons de courtage en valeurs mobilières, afin que la discussion qui suit se cantonne à la propriété des intermédiaires financiers.

Nombre des mémoires présentés au groupe d'étude posaient la question de savoir si les institutions financières devaient être détenues par un grand nombre ou par un petit nombre d'actionnaires. Les preuves recueillies pendant nos audiences publiques et la prédominance croissante des institutions financières détenues par un petit nombre d'actionnaires n'ont fait qu'accroître nos préoccupations quant aux questions de propriété au cours de nos délibérations.

À un certain degré, ce souci vient de l'association entre la propriété aux mains d'un petit nombre d'actionnaires et les transactions intéressées. Comme nous l'avons fait remarquer au chapitre II du présent rapport, on peut attribuer 50% des faillites ou des quasi-faillites d'institutions financières canadiennes depuis 1980 à la fraude ou aux transactions intéressées perpétrées par les propriétaires desdites institutions. Ce sont nos préoccupations vis-à-vis des transactions intéressées qui nous ont incités dans notre rapport intérimaire à recommander d'interdire rigoureusement cette pratique. Comme nous l'avons mentionné plus haut, les conditions de protection en vertu de l'assurance-dépôts et l'endettement élevé sous-entendent que les actionnaires des établissements de dépôt en particulier ont une forte propension à prendre des risques, ce qui peut nuire à l'établissement s'ils s'avèrent injustifiés. La propriété aux mains d'un petit nombre d'actionnaires accroît ce risque en ménageant un climat dans lequel les intérêts des déposants, les intérêts des dirigeants et les intérêts des actionnaires minoritaires peuvent facilement être subordonnés aux intérêts de l'actionnaire dominant, ce qui fait énormément augmenter le risque de transactions intéressées.

Le groupe d'étude admet qu'une institution financière détenue par un petit nombre d'actionnaires peut être gérée de façon efficace et rentable. Il existe certainement des exemples de cas dans lesquels les actionnaires majoritaires ont eu un effet salutaire, car ils exigeaient l'excellence de leurs dirigeants et respectaient des normes de déontologie élevées.

Néanmoins, d'après l'expérience, les actionnaires majoritaires peuvent également bouleverser les fins d'une institution financière en utilisant ses ressources comme si elles leur appartenaient. L'expérience a montré que les actionnaires majoritaires ont trop souvent disposé de façon frauduleuse de l'actif des institutions qu'ils contrôlaient. Le groupe d'étude admet également que les institutions détenues par un grand nombre d'actionnaires ne sont pas à l'abri des pratiques qui mènent à la faillite, comme il ressort fâcheusement des récentes faillites de banques canadiennes, mais il est net que les institutions détenues par un petit nombre d'actionnaires sont particulièrement sensibles aux pratiques malhonnêtes et douteuses.

Toutefois, l'insolvabilité n'est pas le seul danger qui guette les institutions détenues par un petit nombre d'actionnaires; leur efficacité est en jeu. Ces institutions peuvent conclure des opérations avec les actionnaires majoritaires ou avec des personnes qui leur sont associées, qui ne sont pas de nature frauduleuse, et c'est souvent le cas. Dans ces circonstances, les dirigeants peuvent être tentés d'être plus coulants dans leurs transactions avec leur actionnaire majoritaire que s'il s'agissait d'une opération sans lien de dépendance. La meilleure assurance qu'une compagnie agit dans son propre intérêt est d'avoir à sa tête des dirigeants qui agissent sans lien de dépendance avec les personnes avec lesquelles ils mènent leurs activités. En fait, le critère d'une opération sans lien de dépendance est un critère universellement reconnu de valeur marchande. Quand une institution et son actionnaire majoritaire concluent des opérations, ils s'arrangent souvent pour assurer que le résultat soit équivalent à celui d'une opération sans lien de dépendance. Ces opérations sont parfois soumises à l'approbation d'un comité d'administrateurs indépendants. Quelle que soit la vigueur avec laquelle on poursuit cet idéal, on doit toujours considérer les mesures prises comme un pis-aller, car les personnes qui prononcent le jugement ne peuvent jamais être certaines que les dirigeants se montrent aussi dynamiques dans la poursuite des objectifs de l'institution financière qu'ils le seraient s'ils ne traitaient pas avec l'actionnaire majoritaire. Bien sûr, le danger est encore plus grand si l'actionnaire majoritaire a fait nommer des administrateurs qui n'ont d'indépendant que le nom. Comme l'a déclaré un témoin, on peut trouver des administrateurs complaisants qui siégeront à titre d'administrateurs indépendants, mais qui se montreront très soucieux des souhaits de l'actionnaire majoritaire.[1]

On peut, nous l'espérons, éviter ces dangers en imposant les contrôles les plus rigoureux en matière de transactions intéressées pour limiter les opérations entre les institutions financières et leurs actionnaires majoritaires à des situations dans lesquelles on connaît la valeur marchande. Il reste que même la réglementation la plus rigoureuse n'apportera jamais l'assurance qu'apporte une opération sans lien de dépendance. En fin de compte, pour avoir l'assurance qu'il n'y aura pas de transactions intéressées dans les cas de propriété détenue par un petit nombre d'actionnaires, il faut croire à l'intégrité des actionnaires majoritaires et à la capacité des autorités de réglementation de faire appliquer les interdictions relatives aux transactions intéressées. Les preuves sont plus que suffisantes pour nous convaincre que ces convictions reposent sur des fondements instables, car ce ne sont pas tous les actionnaires majoritaires qui agissent avec honnêteté, et les autorités de réglementation n'ont pas toujours été capables de déterminer la nature véritable et l'effet de certaines opérations. Nous n'avons certes pas perdu notre ardeur à interdire les transactions intéressées, mais nous avons été amenés à envisager dans quelle mesure ces interdictions constituent un

pis-aller, car il aurait été préférable d'interdire d'emblée la propriété par un petit nombre d'actionnaires.

Mises à part les considérations de transactions intéressées, nous sommes, comme un certain nombre d'autres observateurs, préoccupés par la dominance des participations que détient un petit nombre d'actionnaires au second degré. Nous faisons allusion aux événements actuels, notamment que des institutions financières sont devenues affiliées à des conglomérats dont l'avoir se compose d'entreprises du secteur tangible (commercial) et du secteur financier.

Pendant de nombreuses années, les secteurs tangible et financier de l'économie sont restés presque totalement cloisonnés. Le système tranche avec celui qui a cours dans certains pays d'Europe et au Japon, où les institutions financières qui font office d'intermédiaires entre les épargnants et les utilisateurs de capitaux ont été en association très étroite avec les utilisateurs. Le groupe d'étude est convaincu que le système en place a bien servi les intérêts du Canada, en développant un marché des capitaux très efficace. Le système impose une discipline aux utilisateurs de capitaux, car ils doivent justifier aux yeux des intermédiaires financiers la faisabilité de l'objectif pour lequel ils cherchent à se procurer des fonds. De l'avis du groupe d'étude, la meilleure façon de maintenir cette distinction souhaitable est de ne pas avoir d'institutions financières qui soient sous le contrôle de ceux qui sont mêlés intimement aux secteurs tangibles de l'économie.

Le groupe d'étude est également préoccupé par la possibilité d'une concentration importante de la propriété des institutions financières. Dans certains des mémoires présentés par les utilisateurs du système, on se préoccupait que les sources de financement tombent entre les mains d'une poignée d'individus. À notre avis, il y a plus de chances de parvenir à la confiance en l'équité du système par une diversification de la propriété que par la concentration. Comme il ressort des organigrammes de Power Corporation et de Edper Investments Ltée, qui figurent ci-après, la récente croissance de compagnies de portefeuille financières a amené une conglomération sans précédent de propriété de l'industrie canadienne des services financiers.

Le groupe de travail ne croit pas qu'il y ait un besoin impérieux d'encourager le développement d'institutions détenues par un petit nombre d'actionnaires pour garantir un système efficace permettant aux institutions canadiennes de rivaliser avec efficacité au Canada et à l'étranger. Le Canada est parvenu à mettre au point un système bancaire très efficace, qui est détenu par un très grand nombre d'actionnaires et a tout de même réussi à obtenir le financement et la gestion nécessaires pour mener ses activités efficacement au Canada et ailleurs.

Il semble aller de soi que les institutions financières auxquelles les Canadiens ont confié leurs économies soient gérées en ayant pour objectif primordial la réalisation des meilleurs résultats possible pour les institutions financières et leurs clients. En raison de la menace pour la solvabilité que posent les transactions intéressées dans des institutions détenues par un petit nombre d'actionnaires, et en raison de la concentration de pouvoir éventuellement indésirable qui ressort de l'évolution des conglomérats, le groupe d'étude croit que, dans l'ensemble, des institutions détenues par un grand nombre d'actionnaires ont plus de chances de réaliser cet objectif que des institutions détenues par un petit nombre d'actionnaires. Nous en avons donc conclu que l'ordre public doit être en faveur d'institutions financières détenues par un grand nombre d'actionnaires. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

(Callouts - Chart page 58a)

1) **FIGURE 1 - ORGANIGRAMME DE POWER CORPORATION**

(Les chiffres indiquent le pourcentage de participation)

2) **Fiducies de Paul Desmarais, de la famille Desmarais et des associés de Paul Desmarais**

3) 63
Power Corporation
(compagnie de portefeuille et de gestion)

4) 40
Consolidated Bathurst Inc.
(pâte à papier, conditionnement)

5) 80
Corporation financière Power
(compagnie de portefeuille financière)

6) 100
Gesca Ltée

7) 80
GB Pak Inc.
(conditionnement par le biais de plusieurs filiales)

8) **Les Publications J.T.C. Inc.**
(publie 3 quotidiens régionaux)

9) **La presse Ltée**
(publie la Presse)

10) 99
The Investors Group
(compagnie de portefeuille de services financiers)

11) 11
Pargesa Holding S.A.
(compagnie de portefeuille financière internationale)

12a) 100
Investors Syndicate Ltd.
(services financiers)

b) 100
Les Services Investors Ltée
(services financiers)

c) 98
Investors Group Trust Co. Ltd.
(services financiers)

d) 100
Investors Syndicate Realty Ltd.
(services financiers)

13) **Investors Securities Management Ltd.**
(services financiers)

14) 15 66 15
La Great-West, compagnie d'assurance-vie
(assurance-vie)

15) 40 15
Montréal Trustco Inc.
(compagnie de portefeuille financière)

16) **Participations dans des services internationaux de financement commerciaux, de prise ferme, de gestion de placement**

17) 36
Groupe Bruxelles Lambert
(compagnie de portefeuille internationale)

18) 16**
Lambert Brussels Corporation
(compagnie de portefeuille américaine)

19) 36
Drexel Burnham Lambert Inc.
(courtier en valeurs mobilières)

20) **Participations dans l'énergie, la diffusion, le matériel ferroviaire roulant, l'immobilier, les produits agro-alimentaires**

21) 31
Banque internationale à Luxembourg
(banque luxembourgeoise)

22) 10
Banque Bruxelles Lambert
(banque belge)

23a) 100
Great-West Life & Annuity Insurance Co.
(assurance rentes et retraite)

b) 100
Torwest Properties U.S.A. Ltd.
(compagnie de portefeuille immobilière)

c) 100
Cercle d'or, compagnie d'assurance
(assurance collective, I.A.R.D.)

d) 100
G.W.L. Properties Ltd.
(compagnie de portefeuille immobilière)

e) 100
GWL Realty Investment Inc.
(compagnie de portefeuille immobilière)

24a) 100
Compagnie Montréal Trust
(services financiers et de fiducie)

b) 100
La Compagnie Trust canadien
(services financiers et de fiducie)

c) 100
Treal Properties Limited

d) 100
Prince Edward Island Trust Company
(services financiers et de fiducie)

e) 100
Société de prêts hypothécaires de Montréal Inc.

25a) 100
Compagnie Montréal Trust du Canada
(services financiers et de fiducie)

b) 14
RoyNat Inc.
(prêts commerciaux)

c) 100
Montmor Investments Limited

d) 100
The Acadia Trust Company
(services financiers et de fiducie)

26a) 100
Montrustco (Cayman) Limited

b) 25
Arawak Trust Company (Cayman) Limited
(services financiers et de fiducie)

c) 40
Montreal Trust (Bermuda) Limited
(services fiduciaires)

d) 100
M.T. Associates Capital Management Inc.

e) 64
Montrusco Associates Inc.
(conseils en placement)

f) 60
MT Associés-Conseils en placements Inc.
(conseils en placement)

27) * La participation de 36% est détenue par un consortium de compagnies européennes dont Pargesa Holding S.A. est le principal membre.
** La Great-West, compagnie d'assurance-vie détient également 2% de l'actif de Lambert Brussels Corporation.

(Callouts - Chart page 58b)

1) **FIGURE 2 - ORGANIGRAMME DE EDPER INVESTMENTS LTÉE**

(Les chiffres indiquent le pourcentage de participation)

2) **Fiducies de la famille Edward et Peter Bronfman**

3) 100
Edper Investments Ltée
(compagnie de placement au privé)

4) 66
Brascan Holdings Corp.
(compagnie de placement)

5) 44
Brascan Ltd.
(gestion de placement)

6) **Services divers de financement de sociétés, de banques d'affaires, d'immobilier et de services financiers**

7) 27
Astral Bellevue Pathé Inc.
(films)

8) 33
Dexsleigh Corp.
(restaurants, pétrole et gaz, immobilier)

9) 43
Hees International Corp.
(société de services financiers et de gestion)

10) 30
North Canadian Oils Ltd.
(pétrole et gaz)

11) 97
Bankeno Mines Ltd.
(pétrole et gaz, zinc-plomb)

12) 55
Merland Explorations Ltd.
(pétrole et gaz)

13) 37 41
Carena Bancorp Holdings Inc.
(compagnie de portefeuille financière)

14) 48
Costain Ltd.
(immobilier)

15) 37
La Corporation Trizec Ltée
(immobilier)

16) 19
Banque continentale du Canada
(banque à charte)

17) 31
Bramalea Ltd.
(immobilier)

18) 63
Coseka Resources Ltd.
(pétrole et gaz)

19) 100
Ernest W. Hahn Inc.
(immobilier É.-U.)

20) 20
Rouse Co.
(immobilier É.-U.)

21) 70
Brascade Resources Inc.
(gestion de placement)

22) 46
Noranda Inc.
(participations diverses dans les mines, la fabrication des métaux, le bois d'oeuvre, les engrais, le plastique et le pétrole et le gaz)

23) 63
Westmin Resources Ltd.
(métal précieux, minéraux, pétrole et gaz)

24) 12
Magnorth Petroleum Ltd.
(pétrole et gaz)

25) 28
Lacana Mining Corp.
(métaux précieux)

26) 37
John Labatt Ltée

27) **Participations diverses dans les brasseries, le conditionnement alimentaire, l'agriculture, les loisirs et les sports.**

28) **Compagnies de portefeuille diverses dans la finance et les placements** (canadiennes et étrangères)

29) 100
Brascan's Brazil Group of Companies
(immobilier, alimentation, hôtels)

30) 25
Scott Paper
(papier et produits forestiers aux É.-U.)

31) 49
Great Lakes Group Inc.
(compagnie de portefeuille de placement)

32) 100
Great Lakes Power Investments Ltd.
(placements divers, à court et à long terme)

33) 100
Great Lakes Power Ltd.
(hydro-électricité)

34) 39
Corporation financière Trilon
(compagnie de portefeuille de services financiers)

35) 65
Lonvest Corp.
(compagnie de portefeuille de placement)

36) 98
London Life, Compagnie d'assurance-vie
(assurance-vie)

37) Lonvest détient une option d'achat de participation dans Trilon

38) 100
La Compagnie d'assurance Wellington
(assurance I.A.R.D.)

39) 90
Trilon Equities Limited
(services financiers et placements)

40) 50
Trustco Royal Ltée

41) 50
Royal LePage Ltée
(courtage immobilier)

42) 100
Compagnie d'exploitation de Trust Royale au Canada et à l'étranger
(services financiers, services de fiducie et autres services fiduciaires, immobilier)

43) 49
Canada Systems Group Ltd.
(services informatiques)

44) 100
Builders Financial Co. Ltd.
(prêts aux constructeurs et aux promoteurs)

45 100
Trilon Capital Corporation
(services financiers et placements)

46) 51
CVL Inc.
(location de véhicules et gestion de flotte)

1. Propriété détenue par un grand nombre d'actionnaires comme principe d'ordre public

Le principe de base de l'ordre public est d'encourager le développement d'institutions financières détenues par un grand nombre d'actionnaires plutôt que par un petit nombre d'actionnaires.

Le groupe d'étude admet qu'on ne peut pas atteindre rapidement ce but vu les nombreuses institutions qui sont maintenant détenues par un petit nombre d'actionnaires. Néanmoins, on peut et on doit poursuivre ce principe afin d'éviter toute nouvelle concentration de propriété, de maintenir et d'élargir le secteur du système financier canadien aux mains d'un grand nombre d'actionnaires. Le groupe d'étude a rejeté la solution du démantèlement immédiat forcé, car il est convaincu que les bouleversements suscités par une exigence de ce genre seraient excessifs. Toutefois, on pourrait introduire un changement progressif au fur et à mesure que la propriété de ces institutions change de temps en temps et que de nouveaux venus cherchent à obtenir l'approbation pour s'engager dans le secteur des services financiers.

À notre avis, la poursuite du principe dans la pratique exige que, à chaque demande d'approbation d'une nouvelle charte ou d'un changement de contrôle, on accorde la préférence à l'acquisition du contrôle par une société aux mains d'un grand nombre d'actionnaires. On ne devrait approuver les demandes déposées par des entreprises détenues par un petit nombre d'actionnaires que lorsqu'il existe un besoin flagrant de nouveaux participants dans l'industrie. Pour accorder l'approbation, on devrait prendre essentiellement en considération la question de savoir si le requérant compte étendre la participation à un grand nombre d'actionnaires.

Par ailleurs, la poursuite du principe de participation aux mains d'un grand nombre d'actionnaires devrait mettre les dirigeants sur leurs gardes en ce qui concerne les modèles de participation qui ont conduit les institutions financières à s'affilier à des conglomérats dont l'avoir se compose d'entreprises commerciales et financières. Lorsqu'un requérant fait une demande de changement de propriétaire ou sollicite le droit de mener les activités d'une entreprise financière, les autorités de réglementation devraient favoriser les demandes d'institutions dont la participation est aux mains d'un grand nombre d'actionnaires, qui ont l'intention de restreindre leurs activités commerciales à des entreprises financières. On doit considérer comme un obstacle majeur la participation d'un requérant à des activités autres que l'entreprise financière. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

2. Approbation de nouveaux venus et de changements de propriétaire et de contrôle

Conformément à une politique d'encouragement du développement des institutions détenues par un grand nombre d'actionnaires, les autorités de réglementation :

(i) favorisent, en cas de demande d'approbation de nouvelles chartes ou de changements de propriétaire et de contrôle, les demandes d'institutions détenues par un grand nombre d'actionnaires qui ont l'intention de restreindre leurs activités à l'entreprise financière;

(ii) s'abstiennent d'approuver la création d'institutions détenues par un petit nombre d'actionnaires, à moins qu'il existe un besoin évident de nouveaux venus dans un marché de services financiers et que le requérant de compagnie aux mains d'un petit nombre d'actionnaires prévoie d'étendre la participation à un grand nombre d'actionnaires.

L'objectif qui consiste à accroître la participation des institutions financières aux mains d'un grand nombre d'actionnaires n'est pas conforme aux mesures qui aboutiraient à l'augmentation du nombre existant d'institutions détenues par un petit nombre d'actionnaires à tout autre niveau. Le groupe d'étude a étudié les dernières propositions fédérales d'autorisation de banques détenues par un petit nombre d'actionnaires, et il n'est pas d'accord avec elles ou ne les appuie pas. Le Livre vert avance le concept d'une nouvelle catégorie de banques aux mains des Canadiens, les banques de l'Annexe C, qui pourraient être détenues par une compagnie de portefeuille financière.[2] En vertu de la Loi sur les banques fédérale actuelle, un actionnaire ne peut détenir plus de 10% d'une banque de l'Annexe A, sauf au cours de la phase précoce de développement. C'est pourquoi les grandes banques du Canada sont maintenant détenues par un grand nombre d'actionnaires alors que les autres institutions financières n'ont aucune restriction quant à leur propriété canadienne individuelle. Nous sommes préoccupés par le fait que, mises à part les banques, une grande partie du système financier canadien est de plus en plus dominée par un petit groupe de compagnies et de particuliers. À notre avis, les lois sur les opérations bancaires existantes offrent une diversification nécessaire et souhaitable du système financier sans laquelle la tendance à la concentration de la participation serait ni plus ni moins laissée à elle-même. Nous considérons que les propositions fédérales actuelles représentent une importante dérogation à l'esprit de la législation bancaire en vigueur, qui est conforme à la politique d'encouragement d'une industrie financière détenue par un grand nombre d'actionnaires que nous préconisons. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

3. Les banques en tant qu'institutions détenues par un grand nombre d'actionnaires

Le gouvernement de l'Ontario communique au gouvernement du Canada qu'il approuve vivement la législation fédérale en vigueur exigeant que les banques aux mains des Canadiens soient des institutions détenues par un grand nombre d'actionnaires et que toute dérogation à cette exigence est interdite.

Certains autres aspects du Livre vert fédéral nous ont toutefois intéressés et encouragés. Le système de réglementation en place au Canada n'a pas tenu compte de la présence croissante et de l'expansion des conglomérats dans l'industrie des services financiers au cours des dernières années. Ceux-ci mènent donc leurs activités dans un environnement essentiellement non réglementé au niveau de la compagnie de portefeuille. Nous sommes d'accord avec le principe exprimé dans le document de discussion du gouvernement fédéral selon lequel les conglomérats disposant de participations dans l'industrie financière devraient être coiffés par le système de réglementation financier. L'importance des mécanismes de réglementation en vue d'assurer la solvabilité des participants de cette industrie s'étend aux compagnies qui sont propriétaires d'institutions financières ainsi qu'aux institutions elles-mêmes. Quand la compagnie mère ou la compagnie de portefeuille détient des participations dans plusieurs

institutions financières et que celles-ci sont assujetties à différents régimes législatifs, il est encore plus crucial d'avoir des mécanismes de réglementation. Il est net que les mouvements de capitaux entre les diverses institutions détenues par des actionnaires ordinaires peuvent être critiques pour la solvabilité d'un affilié ou, vu l'importance de l'avoir de certains conglomérats, pour la préservation de la confiance dans le système en général.

Les liens de propriété dans le secteur des services financiers exigent l'élaboration d'une structure uniforme afin que, lorsque différents types d'institutions financières sont régis par des lois différentes, leurs participations ordinaires soient assujetties à une autorité de réglementation. A notre avis, la réalisation de cet objectif passe par l'octroi de permis et par la réglementation des compagnies de portefeuille financières. Il se peut qu'il existe des solutions de rechange valables à la réglementation de la structure de la compagnie de portefeuille, susceptibles d'atteindre le même objectif, mais aucune n'a été portée à l'attention du groupe d'étude. Quelle que soit la forme de réglementation, et nous préférons la structure d'une compagnie de portefeuille financière, il ressort que l'on devrait se pencher immédiatement sur la réglementation de ces liens de participation dans l'industrie des services financiers avant que la conglomération ne s'intensifie. Nous ne sommes pas d'accord avec la proposition d'exclure les banques de l'Annexe A de l'accès à la structure d'une compagnie de portefeuille financière, car ceci établirait une discrimination à l'égard du segment clé du système financier canadien détenu par un grand nombre d'actionnaires. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

4. Compagnies de portefeuille financières comme principe d'ordre public

On adopte comme principe d'ordre public que les liens de propriété entre les institutions financières qui mènent leurs activités en vertu de différentes lois ne sont autorisés que par le biais d'une compagnie de portefeuille financière, et que le concept de compagnie de portefeuille financière est offert à des banques aux mains des Canadiens ainsi qu'à d'autres types d'institutions financières.

Nous considérons qu'il est essentiel que les approches fédérale et provinciales vis-à-vis de la réglementation des liens de propriété dans l'industrie des services financiers soient uniformes. Les institutions financières et leurs compagnies de portefeuille doivent être réglementées comme il convient par le territoire de compétence responsable. Le pouvoir qu'exerce l'Ontario sur les activités de certaines institutions financières de la province impose au public ontarien la responsabilité de réglementer les compagnies de portefeuille financières ontariennes ayant des participations dans ces institutions. On anticipait la possibilité d'une réglementation de ce genre dans le Livre blanc de l'Ontario de 1983[3] relatif à la Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie, et l'avènement d'une loi semblable au palier fédéral milite en faveur de l'accès provincial au domaine, dès maintenant, pour assurer l'uniformité des systèmes de réglementation aux deux paliers de gouvernement.

Nous sommes d'avis que si le pourcentage de la participation dépasse dix pour cent, une compagnie de portefeuille provinciale doit être obligatoire. Quand un particulier ou une compagnie a acquis une participation supérieure à 10 pour cent dans une institution financière à charte provinciale et détient également des participations de plus de dix pour cent dans une autre institution financière réglementée en vertu d'une loi différente, une compagnie de portefeuille financière provinciale doit être obligatoire.

La seule exception à cette règle serait la propriété d'une maison de courtage en valeurs mobilières. Là, des considérations différentes discutées au chapitre X s'appliquent.

L'obligation d'une compagnie de portefeuille financière ontarienne doit en outre s'appliquer non seulement quand l'institution financière pertinente est constituée en personne morale en Ontario, mais encore quand une institution à charte provinciale mène ses activités dans cette province. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

5. Compagnies provinciales de portefeuille financières

Le gouvernement de l'Ontario prépare une loi provinciale qui imposera aux institutions financières détenues par des actionnaires ordinaires, qui mènent leurs activités en vertu d'une loi différente et ont une charte provinciale, de se doter d'une compagnie de portefeuille financière.

Que les propositions actuelles de l'étude fédérale acquièrent force de loi ou que le gouvernement fédéral conçoive une autre forme de réglementation des conglomérats, les deux territoires de compétence doivent avoir les mêmes mécanismes de réglementation pertinents. Nous penchons en faveur du concept de compagnie de portefeuille financière, mais s'il n'est pas adopté, nous sommes en faveur d'une approche qui soit commune aux autorités fédérales et provinciales. Si la politique provinciale différait sensiblement de la politique fédérale en matière de compagnies de portefeuille financières, cela ne ferait que dérouter davantage l'environnement de la réglementation canadienne.

Nous avons pris en considération les divers aspects de la réglementation à laquelle les compagnies de portefeuille financières devraient être assujetties. Pour sa part, le Livre vert fédéral énonçait un certain nombre de principes qu'il convient d'adopter dans la détermination des pouvoirs et la réglementation des compagnies de portefeuille. Nous sommes en général d'accord avec l'orientation prise par ces propositions. Par ailleurs, il existe un certain nombre d'autres domaines où des mesures spécifiques s'imposent.

En ce qui concerne les sources de financement des compagnies de portefeuille financières, il est essentiel pour la solvabilité de ces entreprises que l'on détermine d'emblée la source et l'intégrité des capitaux initiaux. Au cours de la surveillance subséquente de ces entreprises, il convient de retrouver et d'évaluer avec soin les changements de sources de financement ainsi que tout changement dans la qualité de la source initiale des capitaux.

La relation entre la compagnie de portefeuille et ses institutions financières affiliées exige une réglementation stricte. Dans le présent chapitre, par affiliée, on entend le même critère de participation de 10 pour cent qui, conformément à nos recommandations, doit servir à imposer la création d'une compagnie de portefeuille financière. Les institutions financières ne doivent pas être autorisées à détenir des participations dans la compagnie de portefeuille et le transfert de fonds entre institutions coiffées par la même compagnie de portefeuille doit être assujetti à des contrôles de réglementation précis. De même, les restrictions frappant la proportion des actions détenues par un tiers donné doivent s'appliquer sur une base consolidée à la compagnie de portefeuille ainsi qu'aux institutions financières auxquelles elle est affiliée.

Quand une compagnie de portefeuille financière est affiliée à une entreprise commerciale distincte d'une entreprise financière, on devrait

également interdire les opérations entre cette entreprise commerciale et toute institution financière affiliée.

Nous proposons également de resserrer davantage les restrictions frappant le cumul des sièges d'administrateurs énoncées dans le Livre vert, qui suggèrent que les institutions financières affiliées pourraient avoir 25 pour cent maximum de ces administrateurs siégeant à plusieurs conseils. En vertu de ces restrictions, un actionnaire important ou un groupe influent d'une compagnie de portefeuille financière pourrait participer directement à chacune des compagnies affiliées, ce qui mènerait à un conflit d'intérêts éventuel et à un manque d'indépendance de la part des affiliés. Afin de contribuer à l'indépendance de compagnies concurrentes coiffées par une même compagnie de portefeuille, nous proposons d'interdire à un administrateur d'une institution financière de siéger au conseil d'administration de toute autre institution financière, à moins que l'une soit la filiale de l'autre. On ne devrait pas autoriser un administrateur d'une institution financière à siéger au conseil d'administration d'une institution financière affiliée quand ces institutions se font concurrence pour un aspect quelconque de leurs activités. Ainsi, l'administrateur d'une compagnie de fiducie ne serait pas autorisé à siéger au conseil d'administration d'une compagnie d'assurance affiliée si toutes deux étaient engagées dans le secteur des hypothèques ou dans l'offre d'instruments de dépôt. Nous proposons d'autoriser au maximum un tiers des administrateurs de la compagnie de portefeuille à siéger aux conseils d'administration de ses institutions financières affiliées.

On devrait étendre, mutatis mutandis, aux compagnies de portefeuille financières nombre des autres principes généraux que nous avons recommandés dans le présent rapport. Par exemple, il convient de se préoccuper particulièrement de mettre au point des règles strictes concernant les transactions intéressées et les conflits d'intérêts, conformément aux considérations de politique que nous avons formulées dans le présent rapport.

Il convient de discuter en profondeur de ces questions dans les séances de mise au point qui devraient avoir lieu, selon nos propositions, entre les autorités fédérales et provinciales. La consultation la plus intégrale au stade de la politique, de la planification et de l'ébauche du processus assurera une législation uniforme et une administration subséquente uniforme. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

6. Dispositions concernant la loi sur les compagnies de portefeuille financières

Par ses propres initiatives et de concert avec le gouvernement du Canada, le gouvernement de l'Ontario s'efforce de garantir la promulgation de lois fédérales et provinciales relatives aux compagnies de portefeuille financières qui contiendront des dispositions semblables en ce qui concerne les points suivants :

(i) des normes régissant la création de compagnies de portefeuille financières en vue d'examiner la source et l'intégrité de leur financement, d'interdire aux institutions financières de détenir des capitaux de participation dans leur compagnie de portefeuille, de réglementer le transfert de fonds entre institutions coiffées par la même compagnie de portefeuille, et d'assurer que toutes les restrictions applicables à la

proportion des actions détenues par un tiers donné s'appliqueront sur une base consolidée à la compagnie de portefeuille financière ainsi qu'aux institutions financières auxquelles elle est affiliée;

(ii) la surveillance des compagnies de portefeuille financières établies qui assurera l'adhésion continue aux normes régissant leur création, exigera l'approbation pour tout transfert de propriété ou changement de contrôle et favorisera, lors de l'octroi de ladite approbation, une compagnie requérante comptant un grand nombre d'actionnaires plutôt qu'une compagnie comptant un petit nombre d'actionnaires;

(iii) les restrictions sur le cumul des sièges d'administrateurs qui stipuleront que, lorsqu'un groupe d'institutions financières est affilié à une compagnie de portefeuille financière : (1) un administrateur d'une institution financière ne pourra pas siéger au conseil d'administration d'une autre institution financière, sauf si l'une est la filiale de l'autre; et (2) un tiers maximum des administrateurs d'une compagnie de portefeuille financière peut siéger au conseil d'administration de ses institutions financières affiliées.

Les pratiques internes des institutions financières

Nous avons discuté ailleurs dans le présent rapport des considérations d'ordre public qui dictent que la solvabilité des institutions financières doit être protégée avec davantage de soin que la solvabilité des compagnies non financières. Parmi ces considérations figurent l'importance de la confiance des consommateurs dans la stabilité du système financier et les conséquences macro-économiques possibles de la faillite d'une institution financière. Par conséquent, le gouvernement a dans la stabilité des institutions financières un intérêt important qui justifie la prise de mesures visant à réglementer étroitement la stabilité des institutions financières. Toutefois, le respect de ces mesures de protection est surveillé par des autorités de réglementation gouvernementales qui, par définition, doivent assumer leur fonction de réglementation de l'extérieur. Elles ne sont donc pas toujours bien placées pour relever et rectifier les pratiques d'une institution financière, susceptibles d'avoir un effet défavorable sur la stabilité financière de l'institution. Par ailleurs, d'après l'expérience récente, les autorités de réglementation prennent trop souvent conscience des problèmes quand il est trop tard pour ranimer l'institution financière sans mesures draconiennes, si cela en vaut encore la peine.

Le groupe d'étude est d'avis que la solvabilité des institutions financières doit provenir au premier chef de l'institution financière elle-même. Toutefois, au cours de nos débats, nous avons recueilli des preuves émanant d'un grand nombre de participants de l'industrie qui se lamentaient du fait que certains administrateurs d'institutions financières négligeaient leurs obligations en ne remplissant pas leur rôle de surveillance des dirigeants de l'institution. Les tribunaux répugnent à substituer leur jugement à celui des administrateurs, conscients des dangers qui consistent à appliquer la sagesse rétrospective à une évaluation de

décision. À maints égards, c'est là une approche salutaire et raisonnable, mais son existence fait ressortir l'importance de certains critères bien établis quant à la façon dont ce jugement doit s'exercer. Ceci est particulièrement important dans le cas des institutions financières dans lesquelles la faillite peut comporter des conséquences d'une portée incalculable. Par conséquent, le groupe d'étude est convaincu qu'il faut davantage de règlements spécifiques établissant la responsabilité des administrateurs d'une institution financière en matière de surveillance de la situation financière de l'institution.

Le groupe d'étude pense que le rôle interne primaire devrait incomber à un comité de vérification chargé, de par la loi, d'évaluer la situation financière de l'institution. Les administrateurs, bien sûr, seraient responsables en dernier ressort et devraient s'assurer que le comité de vérification assume ses fonctions avec efficacité. Ce système permettrait aux conseils d'administration d'être bien mieux informés que cela n'a été le cas par le passé dans un trop grand nombre de situations, et devrait leur permettre de prendre des mesures pour détecter d'éventuels problèmes afin que l'on puisse préserver la stabilité financière de l'institution.

Le comité de vérification doit se composer d'administrateurs externes, ce qui lui permettrait d'assumer ses fonctions avec impartialité. Si, par exemple, le chef de la direction de l'institution financière était membre du comité de vérification, ce dernier pourrait être influencé par ce dirigeant au risque de perdre son indépendance.

Bien que les compagnies ouvertes soient obligées depuis quelque temps d'avoir des comités de vérification, certains règlements ontariens régissant les institutions financières n'exigent pas actuellement la création d'un comité de vérification. À notre avis, toutes les institutions financières devraient être obligées, de par la loi, d'avoir des comités de vérification.

Les règlements existants qui exigent la création d'un comité de vérification ne sont pas parfaitement clairs quant au rôle que doit jouer ce comité. La raison d'être du comité de vérification, formulée par le comité d'enquête sur le droit des compagnies (Ontario, 1967) était d'isoler le vérificateur de la contrainte des dirigeants, en prévoyant une tribune où le vérificateur pourrait discuter librement de toutes les questions pertinentes relevant de ses fonctions de vérification.[4] Généralement parlant, les lois n'obligent le comité de vérification qu'à examiner les états financiers de la compagnie et à en présenter un rapport au conseil d'administration avant leur approbation.

Dans la pratique, le comité de vérification peut assumer des fonctions qui vont au-delà de son obligation légale, mais rien ne l'y oblige. Ainsi, le rôle réel que joue le comité de vérification varie largement d'une institution à l'autre et dépend en partie de l'assiduité de chacun de ses membres. Outre le fait qu'il offre une ligne de communication directe entre le vérificateur et les administrateurs, le comité de vérification peut faciliter la surveillance des dirigeants par le conseil d'administration et contribuer à mieux informer ce dernier de la situation financière de l'institution grâce à son accès indépendant à l'information financière et au contact avec le vérificateur. Le comité de vérification peut également, en cours de recherche, découvrir des cas de transactions intéressées, de fraudes suspectées ou d'autres irrégularités. Ainsi, certains comités de vérification choisissent d'assumer un rôle qui dépasse leur obligation légale des règlements, c'est-à-dire l'examen des états financiers et la surveillance de la stabilité de l'institution financière, mais ils n'y sont pas tenus.

Il convient de renforcer la fonction de surveillance des conseils d'administration d'institutions financières en obligeant leurs comités de vérification à prendre les mesures que l'on juge raisonnablement prudentes pour évaluer la stabilité financière de l'institution financière. En vertu de ce régime, le comité de vérification serait tenu d'obtenir et d'examiner l'information concernant tous les aspects des activités ou de l'exploitation de l'institution, susceptibles d'avoir un impact sur la situation financière de l'institution. Le comité chercherait à obtenir cette information non seulement auprès du vérificateur, mais encore auprès du personnel de comptabilité interne et des dirigeants de l'institution financière. Cela impose certes une vaste obligation au comité de vérification, mais nous croyons qu'un comité de vérification dynamique peut découvrir et aider à rectifier des pratiques ou des situations susceptibles de menacer la stabilité de l'institution financière. Il peut affronter franchement les problèmes et en confier la résolution au conseil d'administration de l'institution financière plutôt qu'aux gouvernements et aux autorités de réglementation.

Bien que l'objectif essentiel du groupe d'étude quant aux comités de vérification soit la protection de la solvabilité, nos recommandations sous-entendent de reconnaître dans la loi au comité de vérification un rôle semblable à celui qu'assument à l'heure actuelle les comités de vérification efficaces et assidus; en conséquence, l'élargissement du rôle du comité de vérification peut également améliorer la rentabilité de l'institution financière. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

7. Comités de vérification : obligations légales

Il convient de modifier les lois régissant les institutions financières ontariennes pour obliger les administrateurs desdites institutions à nommer un comité de vérification composé entièrement d'administrateurs externes et pour imposer l'obligation générale au comité de vérification d'une institution financière de prendre les mesures que l'on juge raisonnablement prudentes pour évaluer la stabilité financière de l'institution financière et pour obtenir et examiner toute information nécessaire à cette évaluation.

Vu la nature générale de l'obligation énoncée dans cette recommandation, nous croyons qu'il est également important que le lieutenant-gouverneur en conseil précise par réglementation certaines questions dépassant le rôle traditionnel d'examen et de présentation de rapports sur les états financiers, questions auxquelles devraient s'attaquer les comités de vérification des institutions financières. Soulignons qu'en dressant cette liste, nous n'avons pas l'intention d'absoudre en aucune façon le comité de vérification de sa responsabilité de prendre des mesures au-delà de celles qui figurent dans les réglementations pour mener à bien leur mandat d'évaluer la situation financière de l'institution. Vu la nature rapidement changeante de l'industrie financière, nous croyons que le gouvernement doit examiner régulièrement ces réglementations pour les adapter aux besoins du moment.

Nous avons été informés pendant les audiences que les comités de vérification n'interrogent pas toujours les vérificateurs lors de leurs réunions. C'est pourquoi la réglementation devrait rendre cette tâche obligatoire.

Les récentes faillites d'institutions financières ont démontré à quel point les pratiques comptables douteuses peuvent masquer de sérieux problèmes dans les affaires d'une institution financière. La réglementation doit donc obliger le comité de vérification à examiner tous les ans les méthodes auxquelles recourent les dirigeants pour établir des provisions pour pertes sur prêts, évaluer les biens immobiliers et prendre les mesures appropriées concernant les créances douteuses. Un comité de vérification chargé du mandat d'exprimer une opinion sur les états financiers d'une institution doit, bien sûr, considérer avec soin les pratiques comptables qu'emploie l'institution dans la préparation desdits états et présenter ses conclusions au conseil d'administration.

Au cours de nos audiences, nous avons pris conscience que le concept d'importance relative empêchait de nombreux cas de fraudes suspectées, de malversations ou d'autres irrégularités financières, transactions intéressées et opérations apparemment en dehors des pouvoirs de l'institution financière de parvenir à l'attention du comité de vérification. A notre avis, les pratiques de ce genre découvertes par le vérificateur dans le cours de la vérification ou de toute autre façon devraient être obligatoirement portées à l'attention du comité de vérification. Ce dernier pourrait alors déterminer la façon dont il propose d'affronter lesdites pratiques et de déterminer si, dans l'ensemble, ces pratiques sont symptomatiques de problèmes plus graves que le conseil d'administration devrait régler. Le vérificateur devrait être exempté de la responsabilité de déterminer l'importance relative en ce qui concerne ces questions.

Conformément à son obligation de prendre des mesures jugées raisonnablement "prudentes" pour évaluer la stabilité de l'institution financière et pour obtenir toute information nécessaire à cette évaluation, nous croyons que le comité de vérification doit prendre la responsabilité d'établir un mécanisme de contrôle interne conçu pour exposer les cas de transactions intéressées et de conflits d'intérêts. Ce genre de mécanisme est nécessaire, car il se peut que, dans de nombreux cas, le vérificateur ne découvre pas ces pratiques dans le cours de sa vérification. Le mécanisme de contrôle interne doit faire intervenir le comité de vérification avec les comptables des dirigeants de l'entreprise, et se fier aux informations officielles et officieuses pour découvrir et examiner les cas de conflits d'intérêts et de transactions intéressées.

D'une façon plus générale, le groupe d'étude croit que les administrateurs et les autorités de réglementation doivent prendre des mesures efficaces beaucoup plus que par le passé pour éviter les cas d'insolvabilité. A cet égard, nous attachons beaucoup d'importance à la mise au point de systèmes d'avertissement précoce conçus pour surveiller les risques que prennent les institutions financières. Dans le chapitre III du présent rapport, nous recommandons des mesures qui obligeront chaque autorité de réglementation à mettre au point un système approprié aux institutions en vertu de son mandat et qui imposeront aux institutions l'obligation légale de rassembler et de transmettre les données nécessaires. Les autorités de réglementation auront besoin de temps et de l'aide de l'industrie pour mettre au point des systèmes d'avertissement précoce efficaces. En attendant leur mise en place, il incombe à chaque institution financière de mettre au point son propre système d'avertissement précoce et il faut imposer à chaque comité de vérification l'obligation de mettre en place ce genre de système.

En assumant les fonctions que nous recommandons, le comité de vérification d'une institution financière produira des informations appréciables sur la stabilité financière de l'institution et pourra découvrir les preuves de situations et de pratiques nécessitant une rectification. Toutefois, cela ne servira pas à grand-chose à moins que les conclusions du comité de vérification soient communiquées intégralement et franchement à ceux qui sont responsables de prendre les mesures en conséquence. C'est pourquoi nous sommes d'avis que chaque membre du conseil d'administration de l'institution financière et l'autorité de réglementation pertinente doivent recevoir sans délai le procès-verbal intégral des réunions du comité de vérification. Ce procès-verbal doit refléter intégralement les délibérations desdites réunions. Ainsi, les autres membres du conseil d'administration et l'autorité de réglementation seraient toujours tenus parfaitement au courant de la situation financière de l'institution et pourraient donc prendre les mesures qui s'imposent pour rectifier tout problème découvert par le comité de vérification avant qu'il ne rende l'institution insolvable. Pendant la période de consultation publique du groupe de travail, l'institut des comptables agréés de l'Ontario (ICAO) a exprimé le souci que lorsqu'on présente des rapports sur tout ce qui se passe aux autorités de réglementation, lesdits rapports ont parfois tendance à être "embellis".[5] C'est pourquoi l'ICAO a demandé que seules les informations "importantes" soient communiquées aux autorités de réglementation. Nous ne sommes pas d'accord sur ce point. En fait, s'il est vrai que les procès-verbaux des réunions seront "embellis" avant d'être envoyés à l'autorité de réglementation, à notre avis, cela renforce d'autant plus l'importance de la réglementation dans ce secteur. L'obligation de divulguer les débats des réunions du comité de vérification ne doit pas seulement comporter la transmission des procès-verbaux de la réunion, mais doit également imposer l'obligation de faire des procès-verbaux complets qui reflètent intégralement et fidèlement les délibérations. Nous prenons note de l'opposition de l'ICAO et, pour cette raison, nous croyons que l'obligation de divulgation intégrale fait partie intégrante de la réglementation prescrite. Afin d'assurer que le comité de vérification de chaque institution financière traite tous les points discutés, nous recommandons ce qui suit :

8. Comités de vérification : pouvoirs de réglementation

Sans limiter le caractère général de l'obligation imposée dans les recommandations précédentes, il convient de donner au lieutenant-gouverneur en conseil le pouvoir de promulguer des réglementations établissant des points spécifiques que les comités de vérification doivent prendre en considération dans leurs délibérations et d'exiger d'eux qu'ils présentent des rapports sur leurs conclusions à tous les membres du conseil d'administration. Ces règlements spécifient que le comité de vérification doit :

(i) interroger les vérificateurs de l'institution financière au moins une fois par an;

(ii) examiner tous les ans les méthodes d'évaluation de l'actif de l'institution financière, notamment la méthode d'évaluation des biens immobiliers;

(iii) examiner tous les ans les mesures prises touchant les créances douteuses de l'institution financière, y compris la méthode de provision pour pertes;

(iv) examiner tous les ans l'étendue et la nature de toutes les obligations de l'institution financière qui constituent des postes hors bilan;

(v) assurer que l'institution a en place un système adéquat permettant de découvrir les cas de transactions intéressées et assurer que les dispositions de la loi régissant l'institution financière quant aux transactions intéressées et aux conflits d'intérêts sont observées;

(vi) examiner tous les cas de transactions intéressées, quelle que soit leur importance relative;

(vii) examiner tous les cas de fraudes suspectées, de malversations ou d'autres irrégularités, quelle que soit leur importance relative;

(viii) examiner toutes les transactions de l'institution qui semblent être en dehors des pouvoirs de l'institution financière;

(ix) établir un système d'avertissement précoce pour surveiller le degré de risque auquel l'institution financière est exposée;

(x) faire prendre à chaque réunion du comité de vérification des procès-verbaux qui reflètent intégralement et fidèlement les délibérations et en envoyer sans délai des exemplaires à chaque administrateur de l'institution financière et à l'autorité de réglementation provinciale pertinente;

(xi) se réunir au moins quatre fois par an.

Afin d'assurer que le comité de vérification soit informé des cas de transactions intéressées, de fraudes, de malversations et d'autres irrégularités financières ainsi que des opérations qui dépassent apparemment les pouvoirs de l'institution, quelle que soit leur importance relative, nous croyons que le vérificateur doit être chargé en vertu de la loi de signaler ces points sans délai au comité de vérification. De même, l'un des principaux buts du comité de vérification est d'établir une ligne directe de communication entre le vérificateur et les administrateurs qui ne font pas partie de la direction. Pour faciliter cette fonction, le vérificateur d'une institution financière doit jouir d'un accès suffisant au comité de vérification et doit avoir la possibilité de présenter des mémoires au comité. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

9. Obligations légales des vérificateurs

Il convient de modifier les lois régissant les institutions financières de l'Ontario pour obliger le vérificateur d'une institution financière à participer à toutes les réunions du comité de vérification, à présenter sur le travail qu'il a effectué en vertu de son mandat ou au nom de l'institution les rapports qu'il juge souhaitables pour évaluer la stabilité financière de ladite institution, et en particulier de signaler au comité de vérification tous les cas de :

(i) transactions intéressées;

(ii) fraudes apparentes, malversations ou autres irrégularités financières;

(iii) opérations dépassant apparemment les pouvoirs de l'institution;

(iv) opérations qui pourraient avoir un effet défavorable sur la stabilité financière d'une telle institution;

(v) opérations sous-entendant la responsabilité de l'institution financière qui constitueraient un poste hors bilan,

découverts dans le cours normal de la vérification.

Pouvoirs d'investissement

La réglementation à long terme connue sous le nom de "liste officielle" sur l'investissement des institutions financières a fait l'objet de nombreuses délibérations ces dernières années, d'une part, par ceux qui prétendent que ces restrictions sont périmées et trompeuses et, d'autre part, par ceux qui prétendent qu'elles fournissent des directives appropriées sur la manière de faire des placements en bon père de famille.

Les restrictions actuelles dont font l'objet les compagnies d'assurance et les compagnies de prêt et de fiducie, entre autres, reposent sur des principes semblables et comptent en général des dispositions analogues. Elles ont pour objet d'assurer que les institutions financières ne prennent pas de risques excessifs dans les décisions de placement qui sont essentielles à la fonction d'intermédiaire financier. Ces restrictions légales exigent que les personnes responsables de l'investissement des fonds restreignent le placement des fonds aux investissements autorisés par l'assemblée législative. Les investissements autorisés sont indiqués sur une liste officielle. On applique certains critères pour déterminer la qualité des placements des obligations et actions émises par les compagnies, à savoir les antécédents des compagnies en matière de versement des dividendes, la couverture des intérêts ou les bénéfices réalisés.

En gros, les règles d'investissement autorisent certaines catégories de placement comme les hypothèques, les obligations, les débentures et les actions d'autres compagnies. Les règles prévoient également des limites au montant qu'il est possible d'investir dans chacune des catégories autorisées. Enfin, les règles prévoient des critères visant à restreindre

le placement de fonds dans les catégories autorisées à certains placements de qualité. Les critères de qualité prévoient, par exemple, qu'avant que l'institution investisse dans les actions ordinaires d'une autre compagnie, ces actions doivent avoir soit donné droit au versement d'un dividende pendant les cinq années précédentes, soit avoir rapporté des bénéfices suffisants pour payer les dividendes au cours de cette période.

Les divers mémoires présentés au groupe d'étude se sont penchés sur les règles d'investissement en vigueur et ont préconisé des règles d'investissement, y compris la possibilité d'imposer aux institutions l'obligation d'adopter une méthode d'investissement "prudente" assortie de la responsabilité d'assurer la qualité de leurs propres décisions de placement, mais sans les restrictions de la liste officielle. L'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes a indiqué qu'elle préférait le remplacement de l'approche dite légale par une approche de gestion "prudente" offrant un vaste pouvoir général relativement aux investissements afin de mieux permettre aux institutions de faire concorder leurs éléments d'actif et de passif.[6] Le professeur Seymour Friedland a déclaré que nombre des restrictions de la liste officielle "n'avaient guère de sens dans la mesure où elles ne tirent pas parti de ce que nous avons appris au cours des 40 ou 50 dernières années".[7] L'Association des compagnies de fiducie du Canada a souligné également le besoin d'une plus grande souplesse du cadre de réglementation permettant aux institutions de procéder à des placements de portefeuille.[8] Enfin l'Association du barreau canadien-Ontario (comité spécial) était d'avis que les restrictions de la liste officielle sont dépassées et ne tiennent pas compte des avantages offerts par les titres de placement modernes.[9]

En fait, les restrictions sévères de la liste officielle peuvent défavoriser l'objectif des placements optimaux en immobilisations et se rattachent mal à leur objectif principal qui est d'assurer la solvabilité de l'institution. Elles peuvent induire en erreur les gens en leur faisant croire que la qualité d'un placement est meilleure qu'elle n'est peut-être et elles peuvent dégager les dirigeants de certaines de leurs responsabilités d'assurer la "prudence" dans les décisions de placement. Enfin, comme le fait remarquer le Livre vert fédéral, cela nuit "à la prise en considération des domaines les plus exposés au risque, notamment une concentration exagérée des placements dans un domaine particulier ou dans une seule entreprise, la propriété de filiales et la concordance de l'actif et du passif".[10]

Le groupe d'étude a conclu, après examen de toute la documentation appropriée, que les critères qui reposent sur le versement antérieur de dividendes par une compagnie donnée ou sur la disponibilité antérieure de ses bénéfices aux fins de dividendes ne garantissent pas, dans de nombreux cas, qu'elle sera en mesure de verser les dividendes dans l'avenir ni la sécurité du titre en question. En fait, nous croyons que les critères de ce genre risquent d'être interprétés comme fournissant une certaine assurance sur le caractère souhaitable d'un placement, ce qui est trompeur. Il est beaucoup trop facile pour une compagnie de remplir les conditions d'admissibilité de ses actions privilégiées et ordinaires d'une compagnie en maintenant un dividende sur un capital limité. Le groupe d'étude a donc conclu qu'il convient d'éliminer tous les critères contenus dans la proposition de loi qui reposent sur le rendement des dividendes et la réalisation des bénéfices d'une compagnie et que le critère primordial de tout placement devait reposer sur des normes de gestion "prudente" établies et appliquées avec le soin, l'assiduité et la compétence qu'une personne raisonnable et prudente exercerait dans des circonstances comparables. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

10. **Norme de placement "prudent"**

Il convient de modifier les lois servant à réglementer les institutions financières en Ontario pour remplacer les règles de placement en vigueur exigeant la conformité à des critères qualitatifs par une norme de placement "prudent".

À notre avis, le moyen le plus approprié pour assurer l'application d'une norme de placement "prudent" est d'exiger la mise en place d'un comité de placement du conseil d'administration, chargé d'établir des normes de placement "prudent" qu'appliquerait la compagnie quand elle prend des décisions de placement et qu'elle gère l'ensemble de ses placements, y compris ses dépôts. Les normes établies par le comité de placement devraient recevoir l'approbation du conseil d'administration dans son ensemble, avec ou sans modification.

L'avant-projet de loi 1985 sur les compagnies de prêt et de fiducie prévoit l'établissement de comités de placement et la mise en place de méthodes assurant que la compagnie se conforme à des normes de placement "prudent". Nous sommes d'accord avec ces propositions, sous réserve de nos commentaires antérieurs sur l'élimination des critères qualitatifs, et nous croyons que les mêmes critères devraient s'appliquer aux compagnies d'assurance et aux caisses de crédit. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

11. **Comités de placement**

Toute compagnie de prêt ou de fiducie, compagnie d'assurance et caisse de crédit est tenue par la loi de nommer un comité de placement du conseil d'administration. Le comité de placement établit des normes de placement "prudent" que le conseil d'administration doit approuver avec ou sans modifications et que la compagnie doit appliquer quand elle prend des décisions de placement et quand elle gère ses placements, y compris les dépôts.

Enfin, certains mémoires présentés au groupe d'étude recommandent vivement que le seul critère requis par la loi soit un critère de placement "prudent". Le groupe d'étude approuve l'initiative de l'avant-projet de loi sur les compagnies de prêt et de fiducie qui applique certaines règles très spécifiques quant à l'importance du placement auquel on peut procéder dans certains secteurs d'activités donnés. Comme nous le mentionnons au chapitre II, le manque de diversification est l'une des variables récurrentes dans l'insolvabilité des institutions financières nord-américaines et les malheureuses expériences récentes de faillite d'institutions financières au Canada font ressortir clairement le besoin d'une diversification des portefeuilles de placement desdites institutions. Il ressort également que trop souvent les dirigeants des institutions financières n'ont pas établi de politiques de placement "prudent", mais ont plutôt pris des risques excessifs. Ces politiques imprudentes ont abouti à plusieurs faillites et prouvent, si la preuve était nécessaire, que l'on ne maintiendra probablement pas la solvabilité des institutions financières par une abdication de la part des législateurs et des autorités de réglementation de toute responsabilité pour les catégories de placement que font les institutions financières en faveur de la confiance en la prudence des dirigeants de chacune des ces institutions. Ainsi, sous réserve de l'élimination des critères reposant sur les bénéfices antérieurs et les antécédents de versements de dividendes, le groupe de travail approuve les exigences de l'avant-projet de loi.

Nous croyons que la diversification des placements est cruciale pour la solvabilité des institutions financières et qu'elle doit être l'une des considérations primordiales dans la stratégie de placement des institutions financières. Nous prenons également note du mémoire du professeur Seymour Friedland selon lequel les institutions financières régionales devraient être obligées de diversifier l'actif de leurs activités tant sectorielles que régionales.[11] Afin d'assurer une diversification saine, on doit imposer au comité de placement d'établir des normes de placement "prudent" qui obligent la compagnie à diversifier ses placements, par le biais de limites quantitatives, par catégorie de titres, par la quantité de titres individuels, par groupe industriel, par région et par groupe de personnes sans lien de dépendance. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

12. Diversification

La diversification est l'un des principaux objectifs des stratégies de placement entreprises par les institutions financières réglementées. Par conséquent, le comité de placement doit, en établissant des normes de placement "prudent", adopter des politiques visant à éviter une concentration indue de risques. Il n'est possible d'y parvenir que par l'établissement de règles qui restreignent les placements :

(i) dans une compagnie donnée;

(ii) dans un groupe industriel donné;

(iii) dans une région donnée;

(iv) dans des compagnies associées;

(v) dans une catégorie de titres donnés;

Le comité de placement est tenu d'examiner régulièrement les politiques de placement et leur mise en application, et d'examiner périodiquement les résultats des placements.

Chapitre VI

Services aux consommateurs

Établissement de réseaux

Le groupe d'étude a pris en considération les mémoires présentés par un certain nombre d'institutions financières réclamant un élargissement de leurs pouvoirs. Elles souhaiteraient pouvoir entreprendre, d'une façon ou d'une autre, pratiquement n'importe quelle activité actuellement du ressort de l'une quelconque des institutions constituant les quatre piliers. Comme nous l'avons indiqué ailleurs, le groupe d'étude a conclu qu'il n'était pas souhaitable pour le moment d'introduire un changement aussi radical dans le système financier. Nous croyons plutôt qu'un système d'établissement de réseaux parmi les institutions financières peut servir de pierre de touche pour juger le système de l'omnimarché, de sorte que les services et produits normalement offerts par une institution donnée puissent l'être par une autre institution normalement non autorisée à le faire, par le biais d'une collaboration soumise à la réglementation.

Les initiatives prises dans la communauté financière en vue de créer des omnimarchés constituaient l'une des raisons de la création du présent groupe d'étude. D'après notre enquête, le public se montre très sceptique vis-à-vis de cette innovation et l'opinion publique n'accepte pas l'idée d'un omnimarché financier comme raison d'un changement de réglementation. Interrogés sur la question de savoir si les changements apportés à la réglementation des institutions financières devraient s'étendre à l'autorisation des omnimarchés financiers, la majorité des Ontariens (61 pour cent) étaient d'avis que l'omnimarché pour tous les services financiers ne présentait pas d'attrait pour eux dans la mesure où ils étaient satisfaits du système actuel, chaque catégorie d'institutions financières ayant ses propres services uniques. Toutefois, dans l'enquête menée auprès de l'opinion publique, 58 pour cent des répondants étaient d'avis que le changement entraînerait une intensification de la concurrence dans l'industrie des services financiers et renforcerait également sa stabilité. Une (faible) majorité désire prendre en considération l'offre de "quelques services supplémentaires" par l'un des piliers existants.[1]

Du point de vue des institutions financières elles-mêmes, on a la preuve que l'omnimarché ne remportera peut-être pas autant de succès qu'on l'avait espéré. Dans un récent article de Fortune, par exemple, on aborde les problèmes qu'affronte Sears Financial Centers aux États-Unis. Selon ce magazine, les supermarchés financiers situés dans les magasins Sears ne sont pas rentables en raison de l'attrait restreint qu'exerce l'omnimarché financier sur le public et du fait que les synergies qui devaient jaillir de la combinaison des affiliés de Sears ont été lentes à se concrétiser.[2]

Ayant rejeté le changement fondamental qui aurait autorisé n'importe quelle institution à offrir n'importe quels services financiers, nous considérons que les forces du marché peuvent résoudre la question de savoir si l'omnimarché financier est attrayant si l'on autorise un établissement de réseaux entre les diverses institutions.

Il faut admettre qu'un système d'établissement de réseaux accroîtrait probablement les conflits qui existent aujourd'hui dans l'industrie des services financiers. Tous les participants tentent maintenant de bâtir une relation de confiance auprès de leur clientèle en lui offrant une vaste gamme de services et nombre d'entre eux ont brillamment réussi. Ce genre de relation exige que ceux qui en sont à l'origine justifient la confiance qu'on met en eux. A l'heure actuelle, les participants ont de temps à autre des problèmes quand les intérêts de leurs clients diffèrent des leurs ou quand ils desservent des intérêts en conflit. Les cas dans lesquels les obligations de fiduciaire sont susceptibles d'être imposées ne sont pas figés une fois pour toutes, mais, au contraire, ils ne cessent d'augmenter à mesure que la nature des activités se transforme. Les tribunaux seront amenés à examiner diverses situations et à juger que l'obligation de fidélité, d'attention et de confidentialité inhérente à une relation commerciale donnée a créé une relation de fiduciaire.[3]

Bien que nos tribunaux offrent des recours contre les violations des obligations de fiduciaire, le groupe d'étude croit qu'il est important de tenir compte des problèmes soulevés par les conflits d'intérêts dans toute entente de réseau afin de protéger les intérêts des clients. Le groupe d'étude croit également que les ententes de réseau devraient être telles que les activités des participants ne soient pas enchevêtrées au point de compliquer la surveillance et la réglementation des activités de chacun d'eux. On doit interdire les ententes de réseau se ramenant à des ventes liées. Un système bien ordonné d'établissement de réseaux devrait également prendre en considération le fait que, pour offrir différents services financiers, il faut un personnel aux compétences diverses. Nous avons ainsi conclu que les ententes de réseau parmi les institutions financières devraient être approuvées par les autorités de réglementation responsables de la réglementation des compagnies en cause, afin qu'elles puissent déterminer si elles sont souhaitables et les modalités auxquelles elles devraient obéir. Enfin, pour déterminer si ces ententes de réseau sont souhaitables, les autorités de réglementation doivent être sensibles aux besoins particuliers des consommateurs qui vivent dans des communautés desservies par une seule institution financière. Par exemple, il s'avère que plus de 500 000 Ontariens vivent dans des communautés desservies seulement par une banque.[4] Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

1. Approbation réglementaire des ententes de réseau

Quand deux institutions financières ou plus proposent de conclure une entente contractuelle quant à la vente de produits ou de services financiers, ladite entente est approuvée par les autorités de réglementation qui seront responsables de la surveillance des parties contractantes respectives. Avant d'approuver ladite entente, les autorités de réglementation s'assurent que l'entente proposée n'aboutira pas à des pratiques directement ou indirectement voisines des ventes liées, que les

parties contractantes possèdent la compétence nécessaire pour offrir les services faisant l'objet de l'entente et qu'elles ont mis en place des méthodes de protection de la clientèle contre toute conséquence néfaste résultant de conflits d'intérêts découlant de l'entente. En jugeant si les ententes de réseau données sont souhaitables, les autorités de réglementation sont favorables aux ententes visant à renforcer les services offerts aux consommateurs dans les petites communautés.

Quant à la nécessité de préserver la confiance des clients dans le système financier, il est très important que dans toute entente de réseau, les participants divulguent au client les intérêts susceptibles d'influer sur les conseils qu'ils leur donnent, comme leurs préférences quant à l'engagement de compagnies associées offrant le service de réseau qui leur est associé. À notre avis, si une institution financière est engagée dans la prestation d'un service émanant d'une autre institution conformément à une entente de réseau, ladite institution financière doit divulguer sa participation, le cas échéant, dans l'institution offrant le service et indiquer si elle tire un avantage pécuniaire ou autre de l'opération. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

2. Divulgation des ententes de réseau

Toutes les parties à une entente de réseau sont tenues de divulguer à leurs clients l'existence de l'entente et de tout avantage qui leur revient en cas de recommandation ou de vente conformément à l'entente.

Tandis que la divulgation aux clients de l'existence et des avantages d'une entente de réseau préservera la confiance du public dans le système financier en assurant que les consommateurs sont bien informés des synergies existant parmi les fournisseurs de produits et de services financiers, on peut renforcer la confiance et les connaissances des consommateurs en leur faisant prendre conscience de l'éventail de choix qui existe dans un marché de produits donné.

Quand une institution financière désire adresser un client à une autre institution avec laquelle elle a conclu une entente de réseau pour des services financiers, l'ordre public devrait lui imposer non seulement de divulguer l'existence de l'entente, mais encore d'avertir le client qu'il existe d'autres sources offrant des produits et des services analogues. Dans le secteur des assurances en particulier, le public doit être informé que les courtiers et les agents indépendants qui, comme il ressort de notre sondage d'opinion, offrent un service précieux et impartial aux consommateurs de produits d'assurance, sont une autre source de conseils et d'offres. Bien sûr, les courtiers indépendants jouent un rôle vital dans la stimulation de la concurrence sur les marchés offrant de nombreux services financiers. Nous considérons qu'il est dans le meilleur intérêt du public et de sa confiance dans notre système financier que les consommateurs soient parfaitement informés des options dont ils disposent quant à l'achat de produits et de services financiers. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

3. Divulgation des options disponibles

Toutes les parties à une entente de réseau sont tenues de divulguer à leurs clients la disponibilité d'autres sources offrant des produits et services analogues, y compris les agents et courtiers indépendants, et de leur mentionner qu'ils sont libres d'obtenir ce dont ils ont besoin auprès de ces sources.

Agents et courtiers indépendants

En Ontario, ce sont des agents et des courtiers indépendants et des représentants de compagnies d'assurance données qui assurent la distribution des produits d'assurance. Un petit groupe de compagnies d'assurance vendent leurs produits par l'entremise d'agents dits exclusifs, mais la majorité d'entre elles passent par des agents et courtiers indépendants.

Les courtiers d'assurance I.A.R.D. sont autoréglementés en vertu de la Loi sur l'inscription des courtiers d'assurances de l'Ontario depuis 1981. Leur association, l'association des courtiers d'assurance de l'Ontario, a présenté des mémoires oraux et écrits[5] au groupe d'étude sur le rôle que jouent les courtiers indépendants dans la distribution d'assurance I.A.R.D. en Ontario et la prestation de conseils indépendants aux clients. Étant donné qu'environ 84 pour cent des assurances I.A.R.D. en Ontario passent par des courtiers et que la quasi-totalité des résidents ontariens souscrivent des assurances foyer, automobile ou commerciale, les courtiers d'assurance assument une fonction cruciale en ce qui concerne la sécurité financière de la plupart des particuliers et entreprises dans cette province.

Les agents et courtiers indépendants servent également un autre objectif important dans la distribution des produits financiers. Nous voulons parler de la nature indépendante de leurs conseils et des compétences de spécialistes qu'ils ont acquises en vendant une vaste gamme de produits d'assurance aux consommateurs de l'Ontario.

Etant donné que les courtiers ne sont pas employés par une seule compagnie d'assurance ou qu'ils n'ont aucun engagement vis-à-vis de l'une d'elles, et étant donné qu'ils sont tenus par la loi de se livrer exclusivement au commerce de l'assurance, ils sont particulièrement bien placés pour offrir des conseils objectifs et experts sur une vaste gamme d'assureurs et de polices. Par ailleurs, la Loi sur l'inscription des courtiers d'assurances de l'Ontario précise que ses membres ne doivent pas participer à des activités qui pourraient les mettre en position d'influencer indûment le consommateur qui traite avec eux. Étant donné que les pratiques de ventes verticales et liées sont interdites par la Loi, les services fournis par des courtiers sont extraordinairement indépendants à une époque où les conglomérats jouent un rôle important dans l'industrie financière.

Les résultats de notre sondage d'opinion confirment la valeur attribuée à leurs services. Un total de 79 pour cent des personnes interrogées sur leurs impressions générales des agents et courtiers indépendants a répondu avoir une attitude très favorable ou plutôt favorable. Les Ontariens ont tendance à croire que les courtiers fournissent des services très personnels, offrent des conseils très experts et, dans une moindre mesure, croient qu'ils offrent les meilleurs produits. Au terme d'une autre enquête menée pour la fédération canadienne des associations d'agents et de courtiers d'assurance (Canadian Federation of Insurance Agents and Brokers Association) en août 1985, on a découvert que les agents et courtiers d'assurance I.A.R.D. s'attiraient davantage la confiance du public qu'un

certain nombre d'autres groupements professionnels offrant des services financiers.[6]

Dans son mémoire au groupe d'étude, l'association des courtiers d'assurance de l'Ontario exprimait la préoccupation que les consommateurs soient protégés contre les conflits d'intérêts au point de vente. Elle suggérait que la conglomération de l'industrie financière pourrait aboutir à la coercition des consommateurs au point de vente, aux ventes liées, à un abaissement des normes de services et de conseils et, par conséquent, à un produit d'assurance inférieur. L'association était opposée à l'idée d'un omnimarché et de l'établissement de réseaux, et elle a fait valoir que, en particulier dans le domaine des assurances I.A.R.D., il serait difficile de réglementer ces ententes pour prévenir la coercition au point de vente et la concurrence déloyale.[7] Nous prenons note des préoccupations de l'association des courtiers d'assurance de l'Ontario et nous admettons que les ententes de réseau pourraient avoir des effets défavorables sur leur compétitivité. C'est précisément pour contrecarrer ces effets que nous avons formulé les exigences de divulgation recommandées au début du présent chapitre. Néanmoins, d'autres mesures peuvent s'imposer pour assurer l'appui du rôle des agents et courtiers indépendants. Il convient de surveiller sans cesse la nécessité de telles mesures. En particulier, le gouvernement de l'Ontario doit veiller tout particulièrement à ce que ses propres initiatives de réglementation et de politique à l'égard des institutions financières préservent un climat favorable au rôle que jouent les agents et courtiers indépendants en renforçant la concurrence et la qualité du service. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

4. Maintien du rôle des agents et courtiers indépendants

Étant donné le rôle reconnu et important que jouent les agents et courtiers indépendants dans la prestation de services personnels et de conseils objectifs aux consommateurs, le gouvernement de l'Ontario et les autorités de réglementation, lors de l'approbation des initiatives législatives et, en particulier, des ententes de réseau, doivent veiller tout particulièrement à préserver un climat dans lequel le rôle que jouent les agents et courtiers indépendants soit appuyé et maintenu.

Nous avons été favorablement impressionnés par les initiatives prises par les agents et courtiers indépendants en vue de mettre au point des programmes éducatifs et de formation par le biais de la fédération canadienne des associations des agents et courtiers d'assurance et de l'Association des assureurs-vie du Canada. Ils ont institué des cours et des examens dans le cadre de l'octroi de permis et continuent de mettre au point des programmes d'éducation professionnelle permanente pour améliorer les normes de planification et d'éthique dans la communauté du courtage d'assurance. Ils entretiennent également des rapports étroits avec les pouvoirs publics dans le cadre de leurs efforts permanents pour renforcer l'efficacité et l'efficience de l'autoréglementation.

Le soutien du gouvernement dans les initiatives d'éducation permanente des agents et courtiers indépendants aura des avantages pour les consommateurs, les agents, les courtiers et les autorités de réglementation. Un bon courtier d'assurance peut être d'une aide précieuse, surtout pour le client non initié, dans des questions comme l'évaluation de la solvabilité des compagnies d'assurance. C'est là une forme de compétence que les

courtiers tentent actuellement de perfectionner et le gouvernement de l'Ontario doit les encourager dans ces initiatives et dans des initiatives du même genre. Les courtiers eux-mêmes profiteront des efforts des pouvoirs publics dans la création et le renforcement de leur capacité de rivaliser dans un cadre qui autorise les ententes de réseau parmi les institutions financières. Pour leur part, les autorités de réglementation peuvent recourir à l'expérience et aux connaissances des courtiers pour concevoir des mécanismes de réglementation efficaces, comme les systèmes d'avertissement précoce, dans l'industrie des assurances. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

5. Soutien des initiatives éducatives

Le gouvernement de l'Ontario prend des mesures qui aideront les associations d'agents et de courtiers indépendants d'assurance-vie et I.A.R.D. à offrir des programmes éducatifs et des programmes préalables à l'octroi de permis, qui relèvent les défis lancés par l'apparition de nouveaux produits et qui améliorent la capacité de leurs membres à évaluer la solidité des institutions dont ils conseillent les produits aux consommateurs.

Pendant le processus de consultation de ce groupe d'étude, on a mis en évidence les distinctions entre les courtiers indépendants et les agents exclusifs du secteur des assurances et leur rôle respectif dans le système financier canadien. On a également porté à notre attention la vaste gamme des polices et produits d'assurance et, en particulier, les conséquences que les conditions des différentes polices pourraient avoir quant à l'indemnisation d'une perte assurable. Étant donné que ceux qu'on appelle les agents exclusifs ne peuvent offrir que les produits d'une seule compagnie d'assurance, tandis que les courtiers sont libres (en fait, ont un mandat d'assurer que les clients obtiennent la meilleure police qui corresponde à leurs besoins), nous considérons que les intérêts du public seraient mieux servis si les distinctions étaient plus claires.

Nous sommes d'avis que tant les courtiers que les agents assument des fonctions valables et offrent des avantages distincts, mais nous sommes préoccupés du fait que leurs différences et les conséquences de ces différences ne sont pas largement connues de leur clientèle. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

6. Obligation de divulgation pour les agents et courtiers d'assurance

Tous les agents et courtiers d'assurance sont tenus de divulguer à leurs clients la portée de leur aptitude à vendre divers types de produits d'assurance et les produits de divers assureurs.

Prestataires de l'aide sociale et services financiers

Le mémoire présenté par Parkdale Community Legal Services Inc.[8] au groupe d'étude a porté à notre attention une question qui, d'après nous, mérite l'action concertée du gouvernement et des banques. Le problème a trait aux difficultés démesurées qu'ont divers individus bénéficiant de l'aide sociale en ce qui concerne l'encaissement des chèques de prestations. Dans la plupart des cas, ces personnes ne sont pas des clients habituels des banques, n'ont pas le type de documents d'identification demandés habituellement pour les services bancaires, et elles risquent de se voir refuser l'accès aux services d'encaissement de chèques dont elles ont un besoin urgent.

Nous voyons là un problème sérieux qui nous a incités à consulter des représentants de la communauté bancaire et des organismes de services sociaux. Nous nous rendons compte que le problème est bien connu, mais nous considérons que sa portée requiert le renforcement des efforts de coopération de la part des banques et du gouvernement. Diverses solutions sont possibles, y compris le recours au dépôt direct par les organismes de services sociaux et la mise au point de cartes d'identification avec photo. Des organismes ont expérimenté le dépôt direct dans certaines régions, et il pourrait être mis en application dans d'autres afin de résoudre le problème.

Il n'en demeure pas moins que, même avec la mise en application d'un programme de dépôt direct, certains prestataires de l'aide sociale, en particulier ceux qui n'ont pas de domicile fixe, connaîtront quand même des difficultés à encaisser leurs chèques de prestations. Le groupe d'étude n'est pas à même de mesurer l'ampleur du problème ou l'étendue des pertes que pourrait poser un relâchement des méthodes d'identification, donc, en l'absence d'expérience et d'expérimentation, il ne peut recommander une solution radicale au problème. Nous recommandons toutefois au gouvernement de prendre toutes les mesures possibles pour déterminer les coûts et les risques réels dans ce domaine et pour encourager les efforts des organismes de services sociaux et des institutions financières à trouver une solution possible. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

7. Prestataires de l'aide sociale : encaissement des chèques

Le gouvernement de l'Ontario entreprend de mettre au point et d'appliquer des mesures pour aider les prestataires de l'aide sociale à encaisser leurs chèques, notamment les méthodes suivantes :

(i) étendre l'utilisation des programmes de dépôt direct par les organismes de services sociaux émettant des chèques au public;

(ii) encourager les institutions financières et les organismes de services sociaux à se consulter, de manière régulière, en ce qui concerne toute autre mesure appropriée, y compris la création de cartes d'identification avec photo qui faciliteront l'encaissement des chèques par les prestataires du bien-être social.

Dans le même ordre d'idée, nous sommes troublés par les pratiques des entreprises qui encaissent des chèques et des entreprises qui offrent des avances sur les remboursements d'impôt sur le revenu. Ces entreprises ont trouvé un créneau en offrant des services analogues à l'encaissement des chèques ou aux prêts à court terme offerts pas des institutions établies réglementées. La demande du public pour les services de ces entreprises est parfois imputable à un degré élevé d'inefficacité à laquelle on peut remédier, qu'elle s'inscrive dans le cadre des institutions financières, des organismes de services sociaux ou de Revenu Canada. Quelle que soit la source de la demande de leurs services, il est également préoccupant que les entreprises en cause dans l'ensemble ne soient pas réglementées en ce qui concerne les droits qu'elles prélèvent et que leur clientèle soit composée dans une grande mesure de particuliers appartenant à des catégories

socio-économiques peu élevées. Le groupe d'étude a obtenu la preuve que certaines de ces entreprises, outre qu'elles prélevaient des taux excessifs, adoptaient également des pratiques répréhensibles dans leurs opérations. Nous considérons que la situation que nous venons de décrire justifie l'attention du gouvernement. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

8. Entreprises d'encaissement de chèques et de remboursement d'impôt sur le revenu

Les fonctionnaires fédéraux et provinciaux, sur la directive des ministres responsables, entreprennent d'étudier les moyens de réduire la demande du public pour les services d'entreprises d'encaissement de chèques et d'entreprises offrant des avances sur les remboursements de l'impôt sur le revenu, et d'examiner les mesures de réglementation visant à réduire les frais prélevés pour ces services.

Conflits d'intérêts et confidentialité de l'information

Le groupe d'étude est très préoccupé des questions de conflits d'intérêts dans tous les types d'institutions financières. Mis à part les problèmes de transactions intéressées, notre discussion sur les conflits d'intérêts concerne ici la relation qui s'établit quand les intérêts d'une institution diffèrent de ceux de son client, ou quand elle tente de servir les intérêts de clients dont les objectifs sont en conflit. Les institutions financières ont parfois tenté de résoudre ces problèmes en érigeant ce qu'on a appelé des "murailles de Chine" et, dans d'autres cas, en divulguant les conflits aux clients en cause et en les résolvant par consentement mutuel.

Certains des mémoires présentés au groupe d'étude tenaient compte de ces problèmes, mais étaient d'avis qu'ils n'étaient guère préoccupants dans la mesure où les institutions en cause étaient parvenues à les résoudre au bout d'un certain temps, tout en fournissant de bons services à leurs clients. Tout en reconnaissant que les institutions financières ont fait des efforts et que, pour l'essentiel, elles semblent avoir réussi, le groupe d'étude redoute que les problèmes relatifs aux conflits d'intérêts soient susceptibles de s'intensifier, au fur et à mesure que davantage d'institutions financières s'engageront dans l'établissement de réseaux et élargiront leurs pouvoirs afin de pouvoir mener leurs activités dans nombre de secteurs différents de l'industrie financière. Les possibilités de conflits dans ces cas-là sont multiples et variées, mais nous nous limiterons à quelques exemples. Une institution financière engagée dans la gestion de fonds peut rencontrer certaines difficultés à recommander la vente d'actions d'une compagnie associée. De même, une institution financière engagée dans les prêts commerciaux risque d'y regarder à deux fois avant de faire une recommandation semblable pour les actions d'une compagnie à laquelle elle a consenti un prêt commercial si elle a des informations confidentielles de l'emprunteur reflétant des perspectives commerciales peu satisfaisantes. Une institution financière engagée dans la gestion de portefeuille d'un client a un conflit évident quand elle recommande l'achat d'actions dont elle est preneur ferme. Une institution financière, comme une compagnie d'assurance-vie qui effectue la planification financière, se trouve souvent mise dans une position de

confiance par le client et, à ce titre, reçoit des informations confidentielles. Ces informations peuvent être très précieuses pour les compagnies qui lui sont associées dans le cadre d'une entente de réseau ou par la propriété d'actions ordinaires et, par conséquent, la compagnie peut être tentée d'utiliser les informations pour vendre ses produits particuliers.

Ces situations sous-entendent nombre de cas dans lesquels il existe une obligation de fiduciaire vis-à-vis du client. La "common law" reconnaît depuis longtemps qu'il existe des obligations spéciales dès que naît une relation dans laquelle une personne investit légitimement une autre personne de sa confiance et, par conséquent, lui confie l'entreprise d'une certaine tâche ou lui donne des informations confidentielles. Il est clair que le droit des obligations fiduciaires n'est pas immuable, mais plutôt que les tribunaux sont prêts à émettre des concepts permettant de répondre aux rapports commerciaux nouveaux et divergents. Le groupe d'étude croit qu'il ne serait pas souhaitable de tenter de codifier pour les institutions financières une série de règles qui seraient ou pourraient être interprétées comme une solution de rechange à la common law sur ce sujet. Nous considérons toutefois que l'intérêt du public dans le maintien de l'intégrité du système financier justifie l'établissement d'un système par lequel on pourrait enquêter sur les allégations de conflits d'intérêts, comme nous l'avons recommandé au chapitre III du présent rapport.

La common law des fiducies et les obligations légales qui s'imposent dans le cadre de la relation fiduciaire sont, à notre avis, suffisantes pour traiter la plupart des cas de conflits d'intérêts. Quand il existe une relation fiduciaire claire et nette, la common law impose au fiduciaire l'obligation de ne pas utiliser l'information obtenue dans le contexte fiduciaire dans son propre intérêt. Nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire de légiférer à l'égard de ce principe bien établi de common law dans le contexte de la réglementation des institutions financières. Nous ne pensons pas non plus qu'il soit nécessaire de réglementer les obligations relatives aux "murailles de Chine", car nous considérons qu'il est mieux que chaque institution mette au point les mécanismes internes nécessaires pour se conformer à l'obligation générale de confidentialité. Toutefois, il convient d'étendre à tous les cas de conflits d'intérêts, qu'ils s'inscrivent ou non dans le contexte d'un cas de fiducie, l'obligation de ne pas utiliser ou divulguer les informations confidentielles.

Qu'il existe ou non une relation fiduciaire, les informations confidentielles données par une personne à une institution financière dans un but donné, comme pour un prêt commercial ou dans le but de se procurer des conseils de placement, ne doivent pas être divulguées à une autre institution ni utilisées à toute autre fin dans la même institution. Il convient d'adopter en principe que toute information donnée confidentiellement à une institution financière ne doit être utilisée qu'aux fins de l'opération donnée pour laquelle elle est fournie. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

9. Interdiction d'emploi des informations confidentielles

Il convient d'imposer à toutes les institutions financières une obligation légale qui interdise la divulgation d'informations fournies par une personne traitant avec l'institution à une autre personne ou l'emploi desdites informations, à quelque fin que ce soit, dans le cadre de l'institution, autre que les fins pour lesquelles lesdites informations ont été fournies.

La seule exception à cette règle serait le cas où la personne qui a donné les informations consent par écrit à leur emploi à une autre fin donnée. Toutefois, le consentement de la personne doit s'appliquer à une opération donnée, c'est-à-dire qu'il faut l'obtenir chaque fois que les renseignements sont utilisés ou divulgués. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

10. Exception en cas de consentement

Il convient de permettre une exception à l'interdiction générale au cas où la personne fournissant les informations à l'institution consent par écrit à l'emploi desdites informations dans certaines autres opérations bien précises.

Le groupe d'étude craint que les institutions financières puissent créer des formulaires contractuels ayant pour but de les dégager de certaines de leurs obligations de fiduciaire ou autre. Il peut, bien sûr, y avoir des occasions où il va de l'intérêt des clients de renoncer à certaines de ces obligations, mais, à notre avis, on ne doit recourir à cette renonciation que si l'effet de cette dernière est clairement expliqué au client. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

11. Renonciation à une obligation de fiduciaire ou autre

Il convient d'établir comme obligation légale que, chaque fois qu'une institution financière conclut un contrat avec un client prévoyant une renonciation à une obligation fiduciaire ou autre de l'institution vis-à-vis du client, la renonciation est nulle, à moins que l'institution ne prouve que le client y a consenti après qu'on lui en a expliqué les conséquences.

CHAPITRE VII

Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie (Ontario)

Avant-projet 1985 aux fins de consultation

En juin 1985, le ministère de la Consommation et du Commerce a publié un avant-projet de Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie (Ontario) à des fins de consultation. Ce document constitue un nouveau stade de l'élaboration d'une politique générale en matière de prêt et de fiducie qui est à l'étude depuis un certain temps et aboutira finalement au vote d'une nouvelle loi régissant l'exploitation de ce genre d'entreprise en Ontario.

Au cours du processus d'évaluation de la politique en matière de prêt et de fiducie qui se poursuit presque sans interruption depuis une décennie, on compte toute une série d'études, en particulier un examen approfondi du droit des compagnies de prêt et de fiducie réalisé par un comité spécial de l'Assemblée législative de l'Ontario, un certain nombre d'enquêtes et de rapports spéciaux à la suite de la mainmise du gouvernement sur les compagnies Crown Trust, Greymac Trust et Seaway Trust, un livre blanc du Ministère en 1983 sur des projets de modifications législatives, suivi d'un rapport du comité permanent de l'administration de la justice et divers documents de travail, de débats et de consultation avec des représentants de l'industrie et d'autres gouvernements.

Il y a également lieu de signaler que, il y a plus de quinze ans, le juge Samuel H.S. Hughes a présidé une commission royale d'enquête sur la faillite d'Altantic Acceptance Corporation qui a entraîné la chute de British Mortage and Trust Company et d'autres compagnies affiliées. Cette commission a mené à bonne fin un examen complet des causes de ces faillites particulières et formulé des recommandations détaillées de révision de la Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie. Malgré cette étude substantielle où les questions de transactions intéressées, de conflits d'intérêts et de liquidité des établissements de dépôt ont été traitées en long et en large, l'industrie du prêt et de la fiducie a continué d'être aux prises avec des difficultés dans ces domaines, dans des proportions sans cesse croissantes. La faillite d'Atlantic Acceptance et les conclusions de la commission royale d'enquête auraient dû constituer une mise en garde suffisante et faire comprendre qu'une trop grande confiance dans les structures actuelles de réglementation risquait de produire les résultats que nous constatons aujourd'hui. L'escalade continue des faillites d'institutions financières préoccupe vivement notre groupe d'étude. Aussi prions-nous le gouvernement de l'Ontario d'adopter des mesures législatives limitant les risques d'insolvabilité dans toute la mesure du possible.

La nomination de notre groupe d'étude a coïncidé avec le stade de rédaction de la nouvelle loi. Bien que nous ayons tiré parti de toutes les études et analyses effectuées antérieurement, nous avons également apporté nos propres vues et notre propre expérience à cette tentative d'élaboration d'une politique et nous avons pu en outre bénéficier des nombreux mémoires écrits et verbaux des parties intéressées et du public sur cette question au cours de nos propres consultations.

Dans l'élaboration de la nouvelle loi, le degré de responsabilité que le gouvernement et les autorités de réglementation devraient assumer vis-à-vis des compagnies de prêt et de fiducie constitue une question fondamentale. Pour toutes les raisons mentionnées dans les chapitres précédents de ce rapport, le groupe d'étude a conclu que l'intérêt général exige une réglementation effective de ces institutions et l'établissement de normes très élevées quant à leur gestion.

Les institutions de ce genre constituent une partie importante de notre système de marché de capitaux, car les Canadiens confient une bonne partie de leur épargne à ces institutions qui s'en servent pour financer une partie considérable des besoins financiers des entreprises et des particuliers au Canada. La part de leur capital social dans leur capitalisation totale varie entre quatre et cinq pour cent, soit un élément de capital beaucoup plus faible que celui qui serait considéré raisonnable pour des entreprises exerçant d'autres activités. Même si les institutions financières peuvent prospérer avec des capitaux propres relativement faibles, comme la fermeté de notre système financier l'a démontré, nul doute que les capitaux propres peuvent disparaître très vite si l'institution adopte d'imprudentes politiques de prêt et de placement et perd la confiance du public. La faillite d'un gros participant risque d'avoir des conséquences graves, non seulement pour les actionnaires et déposants desdites institutions, mais pour les autres participants des milieux financiers et, dans le cas d'une très grosse faillite, pour l'économie toute entière. Le public s'attend à ce que le gouvernement intervienne pour maintenir un système financier efficient et solvable dans lequel les établissements de dépôt pourront rembourser leur dépôt conformément à leurs engagements. Le groupe d'étude a conclu que, pour toutes ces raisons, les gouvernements doivent, comme ils sont censés le faire, assumer des responsabilités substantielles quant à l'exploitation efficiente de l'industrie du prêt et de la fiducie et quant à la sécurité de ses déposants. Dans ces circonstances, le groupe d'étude croit que la nouvelle loi doit ériger un système de gestion et de réglementation de ce genre d'institution qui offre la meilleure assurance possible que ces objectifs d'intérêt général pourront être respectés. Nous estimons en particulier que la possibilité de participer à cette industrie doit être considérée comme un privilège et non un droit.

On a suggéré qu'il est possible d'atteindre les objectifs d'ordre public voulus si l'on se repose davantage sur l'autoréglementation et si l'on confie une plus grande responsabilité aux dirigeants et aux administrateurs des institutions de ce genre. Le groupe d'étude a soigneusement examiné ces opinions en fonction des preuves dont il disposait en matière de résultats, dans notre pays et ailleurs. Nous croyons que ce serait une grave erreur de penser que les récentes difficultés constatées dans notre système financier pourraient être résolues de cette façon, bien qu'il puisse, sans aucun doute, être utile d'imposer une plus grande responsabilité aux administrateurs et à la direction et d'encourager un plus

haut degré d'autoréglementation. L'expérience canadienne et celle d'autres territoires de compétence qui ont accru la responsabilité de dirigeants et d'administrateurs ne justifient pas la conclusion que des mesures de ce genre pourront d'une façon quelconque remplacer une bonne réglementation.

Nous avons examiné l'avant-projet de loi publié par le ministère de la Consommation et du Commerce en juin 1985 et nous croyons que nous avons là un texte de loi qui répond à nos voeux, car il réunit les exigences d'une réglementation plus efficace, de meilleurs contrôles à l'accès et de plus grandes responsabilités des personnes chargées de la gestion de l'industrie. Nous croyons en outre que cette approche compte sur l'appui général de l'industrie et du public qui nous ont fait part de leurs vues au cours de notre enquête.

Quant aux dispositions précises de l'avant-projet de loi, nous discernons cependant un net besoin de dispositions différentes pour satisfaire plus efficacement les objectifs jumelés de solvabilité et d'efficience. À cet égard, nous attirons particulièrement l'attention sur les recommandations formulées dans les chapitres précédents concernant les changements à incorporer dans les lois régissant toutes les institutions financières. Ces recommandations englobent des questions comme celles des systèmes d'avertissement précoce, le rôle des comités de vérification et les obligations des vérificateurs, et devraient être expressément insérées dans la Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie (Ontario). Les recommandations formulées dans ce chapitre concernent des questions plus propres à l'industrie du prêt et de la fiducie, bien que les principes généraux sur lesquels elles reposent puissent s'appliquer à la révision de lois portant sur d'autres secteurs.

CONDITIONS D'ACCÈS

L'avant-projet de loi impose aux nouveaux participants un capital social plus élevé. On propose un minimum de 5 millions de dollars pour une compagnie de prêt, de 10 millions de dollars pour une compagnie de fiducie et de 15 millions de dollars pour les compagnies de prêt commercial. Cela représente une augmentation appréciable par rapport aux seuils actuels de 1 million de dollars pour les compagnies de prêt et de fiducie. Il y a lieu de remarquer également que l'avant-projet de loi propose une période de transition de cinq ans dans le cas des compagnies en exercice pour satisfaire aux nouvelles conditions de capital et il prévoit en outre une exemption du capital social réglementaire en faveur des compagnies de fiducie exerçant leurs activités dans un marché local ou régional.[2] Outre les autres conditions, les nouvelles chartes et les nouveaux enregistrements ne sont accordés que si l'autorité de réglementation est satisfaite que chaque administrateur proposé répond aux conditions requises, sur le plan des bonnes moeurs et de la compétence, pour être administrateur d'une compagnie de prêt ou de fiducie et que le projet d'exploitation proposé est réalisable.[3]

Les mémoires présentés au groupe d'étude appuient en grande partie ces conditions d'accès. L'Association des compagnies de fiducie du Canada, par exemple, déclare être tout à fait d'avis qu'il devrait être "beaucoup plus difficile d'accéder à ce genre d'entreprise."[4] Le relèvement du capital social minimal est un moyen à la fois de restreindre l'accès et de renforcer

la solvabilité. En accord avec l'Association de l'industrie et d'autres organismes, nous faisons nôtres les propositions de révision touchant les conditions d'accès, notamment le relèvement du capital social minimal. Un capital social plus élevé est non moins souhaitable parce qu'il encourage l'élaboration de projets solides, qui est une autre garantie contre l'insolvabilité. Ce minimum, à son tour, est lié à l'aptitude des administrateurs et des dirigeants à mettre en oeuvre de tels projets. Quant aux conditions de bonnes moeurs et de compétence, elles sont essentielles au succès futur de leur compagnie.

Le groupe d'étude croit que si l'on veut réduire au minimum les faillites onéreuses, il est absolument essentiel d'exiger des conditions d'accès plus strictes. Lorsque, par le passé, on a permis à des institutions récemment fondées (à la différence d'institutions déjà en activité) de participer à un marché particulier, on a constaté trop souvent la fondation de compagnies précaires menacées d'insolvabilité plutôt que le renforcement de la concurrence ou l'amélioration du service au public. A notre avis, le lieutenant-gouverneur en conseil et les autorités de réglementation appropriées devraient prêter une attention particulière aux risques d'insolvabilité, lorsqu'on leur propose de nouvelles institutions financières et ils ne devraient approuver leur création que si celle-ci répond clairement à l'intérêt général. Un capital social adéquat, les conditions de bonnes moeurs et de compétence requises de la part des administrateurs et des dirigeants, et un projet solide constituent des éléments essentiels à la constitution de toute nouvelle institution financière. Nous croyons qu'on a beaucoup plus de chances de renforcer la concurrence et d'améliorer le service au public en favorisant la concurrence entre institutions existantes qu'en facilitant l'accès de nouveaux organismes au marché.

Un certain nombre de mémoires adressés au groupe d'étude soulèvent la question des conditions touchant les bonnes moeurs et la compétence des administrateurs d'institutions financières. La quasi-totalité d'entre eux réclament des normes plus élevées comme conditions d'accès requises des dirigeants des compagnies de prêt et de fiducie. Compte tenu de ces mémoires et de nos propres observations d'événements survenus dans le passé, nous tenons à souligner l'importance des conditions requises des administrateurs pour obtenir et garder une charte ou un permis d'exercer leurs activités en Ontario. Une charte ou un permis de ce genre devraient être considérés comme un privilège qu'on accorde uniquement après une investigation minutieuse des bonnes moeurs, de la compétence et des projets des candidats. Le renouvellement d'un permis ne devrait avoir lieu que si l'autorité de réglementation est dûment rassurée quant à chacune de ces questions vitales.

Le groupe d'étude s'est rendu compte qu'il est plus facile de reconnaître l'importance des conditions de bonnes moeurs et de compétence requises des administrateurs et des dirigeants que de formuler des méthodes permettant d'appliquer ces conditions dans la pratique. Dans certains pays, on a prévu des tests dans les textes de loi et les autorités de réglementation sont tenues par la loi de faire appliquer des dispositions précises relatives aux qualifications des administrateurs et des dirigeants des institutions financières. Nous avons examiné divers tests relatifs aux bonnes moeurs et à la compétence, tels que ceux de la Banque d'Angleterre que l'on a soumis à notre attention dans le cadre des audiences

publiques,[5] mais nous n'avons pas trouvé qu'ils offraient une garantie suffisante que les conditions étaient remplies. Ils s'en remettent en effet en fin de compte au jugement de l'autorité de réglementation sur ce qui est souvent une question des plus délicates. L'Association des compagnies de fiducie du Canada a suggéré qu'il pourrait être utile que ses membres aident les autorités de réglementation appropriées à fixer des critères permettant de prononcer un jugement sur les questions en cause.[6] Nous estimons qu'il serait bon de tirer parti de cette offre, mais nous ne pensons pas qu'il soit possible de mettre au point des critères précis.

A vrai dire, sauf s'il appert clairement que les bonnes moeurs ou la compétence font défaut, les pressions exercées sur le lieutenant-gouverneur en conseil et l'autorité de réglementation seront telles que, dans la plupart des cas, on accordera le permis. Dans certains cas, il sera également difficile de rejeter une demande parce que les projets de l'entreprise semblent ne pas convenir. Le groupe d'étude est d'avis que, quand il y a doute sur l'une ou l'autre de ces questions, un rejet sert davantage l'intérêt général.

Quant aux récents événements malheureux survenus au Canada et à l'ampleur du coût des faillites pour tous les Canadiens, nous croyons que l'octroi et le renouvellement du privilège accordé à des compagnies de prêt et de fiducie d'exercer leurs activités représentent un aspect important de l'administration publique de la province. Nous croyons que l'intérêt du public y gagnerait si l'on exigeait de l'autorité de réglementation qu'elle réunisse un résumé de renseignements sur les conditions préalables à l'octroi d'une nouvelle charte ou un nouvel enregistrement à l'intention du lieutenant-gouverneur en conseil et l'autorité de réglementation. Le résumé renfermerait également des renseignements relatifs aux qualifications des administrateurs proposés. Nous croyons qu'une divulgation de ce genre servirait l'intérêt général et permettrait à l'Assemblée législative de s'assurer que le privilège pour une institution d'exercer ses activités en Ontario n'est octroyé que si les circonstances le justifient.

Quant à tout changement d'administrateurs, nous acceptons les recommandations de divers intervenants, notamment The Institute of Chartered Accountants of Ontario (l'institut des comptables agréés de l'Ontario)[7] selon lesquelles les compagnies de prêt et de fiducie seraient tenues d'informer les autorités de réglementation de tout changement de cet ordre. Bien que l'avant-projet de loi impose une telle obligation aux compagnies[8], ce document devrait préciser la responsabilité permanente de veiller à ce que les administrateurs nouvellement élus satisfassent aux mêmes normes de bonnes moeurs et de compétence que les administrateurs fondateurs de la compagnie. Nous sommes d'accord avec le mémoire de la Corporation financière Trilon qui propose "l'exigence de l'approbation préalable de tous les administrateurs de compagnie du secteur des services financiers par l'autorité de réglementation; cette approbation serait retirée si un quelconque administrateur ne satisfaisait pas aux normes stipulées de responsabilité, de réputation et d'étoffe". Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

1. Devoir permanent d'une compagnie

En sus de sa responsabilité statutaire d'informer le Surintendant des établissements de dépôt de toute modification de son conseil

d'administration, chaque compagnie doit avoir la responsabilité statutaire permanente de satisfaire le Surintendant quant aux conditions de bonnes moeurs et de compétence requises de ses administrateurs.

2. Devoir permanent de l'autorité de réglementation

Le Surintendant examine les conditions de bonnes moeurs et de compétence requises des administrateurs des compagnies de prêt et de fiducie au moment de la constitution ou de l'enregistrement d'une compagnie et lors de la notification d'un changement dans la composition du conseil d'administration de la compagnie.

3. Dépôt auprès d'un comité permanent

La plus grande rigueur des conditions d'accès proposées dans l'avant-projet de loi sur les compagnies de prêt et de fiducie exerçant leurs activités en Ontario, notamment l'augmentation du capital social et des conditions de bonnes moeurs et de compétence plus exigeantes, devrait être consacrée par l'adjonction d'une disposition législative selon laquelle le surintendant déposerait un dossier auprès d'un comité permanent de l'Assemblée législative relativement à chaque compagnie nouvellement constituée ou enregistrée et à chaque compagnie qui a signalé un changement dans la composition de son conseil d'administration. Le dossier devrait prendre la forme d'un résumé divulguant les informations pertinentes relatives aux conditions de bonnes moeurs et de compétence requises du conseil d'administration de ces compagnies et, dans le cas de chaque compagnie nouvellement constituée ou enregistrée, des renseignements pertinents sur les points à établir à la satisfaction du lieutenant-gouverneur en conseil ou de l'autorité de réglementation relativement à ladite constitution en compagnie ou audit enregistrement.

Devoirs des administrateurs

L'avant-projet de loi exige des administrateurs de compagnies de prêt et de fiducie plus de responsabilités qu'auparavant. Dans le cadre du nouveau modèle de réglementation insistant sur une plus grande responsabilité des compagnies, on a proposé une nouvelle exigence touchant les administrateurs de l'extérieur et instauré une nouvelle norme et un nouveau devoir de diligence. Ces dispositions exigent des administrateurs qu'ils exercent le soin, la diligence et la compétence d'un administrateur prudent dans des circonstances comparables et qu'ils tiennent compte, comme il se doit, des intérêts des déposants ainsi que de ceux des actionnnaires de la compagnie lorsqu'ils examinent si une décision particulière sert les intérêts de la compagnie dans son ensemble.[10]

Le groupe d'étude appuie la responsabilité accrue des administrateurs que propose l'avant-projet de loi, en particulier la nouvelle norme de diligence et le devoir de tenir compte des intérêts des déposants. Au chapitre V, nous recommandons d'autres obligations que les administrateurs devraient être tenus d'assumer, notamment par le biais de comités de vérification et de placement. Comme nous l'avons déjà indiqué, la

confiance, essentielle au bon fonctionnement du marché, est plus ou moins grande selon que les institutions financières sont plus ou moins bien dirigées et responsables. À cet égard, nous tenons à souligner, entre autres, le rôle et les responsabilités cruciales du conseil d'administration. Nous n'estimons pas, toutefois, qu'il convienne d'exiger la présence d'un administrateur représentant les déposants et, d'ailleurs, une proposition de ce genre n'a fait l'objet d'aucun appui pendant nos consultations. Quelle que soit l'importance du rôle des administrateurs pour assurer le fonctionnement responsable de l'institution, nous n'envisageons pas la responsabilité accrue des administrateurs comme remplaçant les contrôles rigoureux prévus dans la loi en matière de transactions intéressées ou des exigences précises quant aux pratiques avisées de gestion, et nous proposons de nouvelles obligations à imposer aux administrateurs touchant des points particuliers dont il est question à un autre chapitre du présent rapport.

Dans notre rapport intérimaire, nous avons recommandé que la Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie exige que les administrateurs ayant un conflit d'intérêts sur un point quelconque ne soient pas présents lorsque ce point fait l'objet d'un débat ou d'un vote des administrateurs.[11] L'Association des banquiers canadiens a entériné cette recommandation dans son mémoire au groupe d'étude,[12] et nous sommes heureux de constater que l'avant-projet de loi en tient compte.[13]

Il est essentiel que le conseil d'administration des institutions financières exerce ses pouvoirs dans l'intérêt desdites institutions et de leurs déposants. Un certain nombre de mémoires adressés au groupe d'étude ont souligné que cet objectif avait plus de chances d'être atteint si des compagnies de ce genre avaient comme membres au sein de leur conseil d'administration des personnes non liées à celles qui dirigent les destinées de ces institutions. Nous appuyons les vues exprimées dans ces mémoires.

La question du cumul des sièges d'administrateur est également soulevée dans l'avant-projet de loi. On propose qu'une personne ne puisse occuper qu'un siège d'administrateur d'une compagnie enregistrée de prêt ou de fiducie (autre qu'une société affiliée), proposition analogue aux restrictions imposées par la Loi sur les banques. L'Association canadienne des consommateurs, entre autres, a manoeuvré pour obtenir des mesures beaucoup plus exigeantes que celles-ci en matière de cumul des sièges d'administrateur. Le groupe d'étude reconnaît qu'il doit y avoir des limites, mais ne croit pas qu'il soit souhaitable d'éviter que des administrateurs d'autres entreprises puissent être administrateurs de compagnies de fiducie, car il est important que les compagnies de fiducie aient des administrateurs experts dans le domaine des affaires. Nous ne pensons pas non plus qu'il soit souhaitable qu'une loi empêche une compagnie de fiducie de faire affaire avec une compagnie avec laquelle elle partage un administrateur. Une règle de ce genre placerait des obstacles réels au recrutement d'administrateurs expérimentés. Ceux-ci, à notre avis, hésiteraient à accepter des postes d'administrateurs si leur nomination empêchait leur compagnie de faire affaire avec l'institution financière dont ils seraient administrateur. Nous croyons, au contraire, qu'il faut plutôt faire en sorte que les administrateurs ne siègent pas au conseil d'institutions concurrentes, que tout conflit qu'un administrateur peut avoir soit déclaré et que, en cas de conflit réel, ledit administrateur ne puisse participer à la prise de décision.

Enfin, nous avons conclu que chaque compagnie de prêt et de fiducie devrait avoir un comité de ressources en gestion au sein du conseil d'administration chargé d'examiner les systèmes de gestion, d'évaluer la performance des dirigeants, de planifier les successions éventuelles, d'établir des programmes de rémunération et d'assurer le maintien continu d'une bonne gestion à tout moment. C'est une fonction qui pourrait être exercée par le conseil d'administration dans son ensemble et dont celui-ci doit d'ailleurs assumer la responsabilité en dernière instance. Le groupe d'étude est néanmoins d'avis que cette fonction serait probablement mieux exercée si un petit comité responsable devant le conseil en était chargé, en particulier du fait que, dans bien des compagnies, certains dirigeants siègent au conseil d'administration. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

4. Administrateurs en général

Les dispositions de l'avant-projet de loi relatives aux administrateurs de l'extérieur, au cumul de sièges d'administrateur et aux normes de diligence exigées des administrateurs, doivent être adoptées sensiblement dans leur teneur actuelle, et l'on doit y ajouter des responsabilités nouvelles des administrateurs prescrites dans les recommandations antérieures du présent rapport.

5. Comité des ressources en gestion

Les administrateurs d'une compagnie de prêt ou de fiducie ont le devoir supplémentaire, inscrit dans la loi, de désigner un comité des ressources en gestion composé d'administrateurs de l'extérieur chargé d'examiner les systèmes de gestion, d'élaborer des programmes de rémunération, d'évaluer la performance des dirigeants, de planifier leur succession et d'assurer la continuité de la bonne gestion de la compagnie à tout moment.

Divulgation

La confiance du public dans la solvabilité du système financier doit être considérée comme un objectif absolument primordial. À cette fin, il y a lieu de mettre en place des dispositions exigeant une divulgation accrue de l'information au public.

L'avant-projet de loi prévoit un certain degré de divulgation de l'information relative aux institutions financières au moyen de publications de l'Association des compagnies de fiducie du Canada et d'un dossier public que le surintendant doit tenir à jour.[14] Nous appuyons ces initiatives mais souhaitons les élargir encore. Il y a lieu de prendre des mesures pour rendre l'information plus accessible au public qui ne s'adresserait probablement pas au bureau de l'autorité de réglementation ni ne saurait peut-être pas que cette information est disponible. Comme le soulignait l'Association canadienne des consommateurs dans son mémoire au groupe d'étude, bien des consommateurs sont désireux de gérer leurs affaires avec sagesse et tireraient parti d'une divulgation supplémentaire de l'information financière.[15] L'institut des comptables agréés de l'Ontario appuie également cette opinion et déclare que les investisseurs devraient avoir accès à cette information "de sorte qu'ils puissent lire à

l'occasion un bulletin de santé de la situation financière de base et des résultats".[16] Toute divulgation de cet ordre devrait se faire selon une présentation uniforme et porter sur toutes les institutions financières. Il est de la plus haute importance que le gouvernement prenne des mesures visant à encourager les consommateurs à s'intéresser à la solidité des institutions avec lesquelles ils traitent.

M. S. Sarpkaya a recommandé au groupe d'étude que chaque institution de l'Ontario publie ses rapports trimestriels et annuels dans les deux mois qui suivent la date fixée pour la présentation du rapport.[17] A notre avis, la divulgation serait plus efficace si les déposants avaient le droit d'obtenir un exemplaire, non seulement des derniers états financiers mais également des plus récents états financiers provisoires. S'il y a lieu d'exercer ce droit, les déposants doivent en être avertis. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

6. Divulgation des états financiers de la compagnie

> **Toutes les compagnies de prêt et de fiducie enregistrées ont l'obligation légale de fournir à un quelconque déposant, sur sa demande, un exemplaire des plus récents états financiers annuels et des plus récents états financiers provisoires de la compagnie et d'informer tous les déposants de la compagnie, par écrit, au moins une fois par an, de leur droit de se procurer lesdits états.**

En outre, la divulgation de toutes les transactions entre parties liées autorisées dans le cadre de la partie IX (qui est la section des conflits d'intérêts de l'avant-projet de loi) relèverait considérablement la qualité de la divulgation requise tant dans les états financiers provisoires que dans les états financiers annuels des compagnies de prêt et de fiducie. Un précédent de ce genre de divulgation existe déjà dans la loi sur les valeurs mobilières et a été entériné en principe par l'institut des comptables agréés de l'Ontario au cours de nos audiences publiques.[18] Dans la pratique, la divulgation que nous préconisons doit être suffisamment détaillée pour permettre à un lecteur éclairé de juger si la transaction était souhaitable. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

7. Divulgation des transactions entre parties liées

> **Les compagnies de prêt et de fiducie sont tenues de divulguer dans leurs états financiers toutes les transactions entre parties liées autorisées dans le cadre de la partie IX de l'avant-projet de loi durant la période faisant l'objet des états financiers, ainsi que toutes les données qui peuvent être nécessaires pour permettre à une personne de se faire un jugement éclairé à leur sujet.**

Transactions intéressées

Notre rapport intérimaire attribuait une grande priorité aux interdictions par les autorités de réglementation des transactions intéressées, c'est-à-dire les transactions effectuées entre d'une part les propriétaires des institutions financières ou ceux qui en ont le contrôle et les institutions financières d'autre part.

À la suite de nos recommandations intérimaires, l'avant-projet de loi s'inspire des principes fondamentaux que nous préconisions. Nous appuyons les interdictions de transactions intéressées telles qu'elles figurent dans l'avant-projet, nous estimons qu'elles sont à la fois efficaces et faisables et recommandons leur adoption dans les plus brefs délais.

Nous sommes heureux de constater que les mémoires remis à notre groupe d'étude sont, dans l'immense majorité, en faveur de contrôles rigoureux des transactions intéressées. Un certain nombre de leurs auteurs, notamment l'Association des banquiers canadiens et M. J. Douglas Gibson, administrateur chevronné, ont approuvé nos recommandations à cet égard.[19] Si la mesure était facilement applicable, nous interdirions toute forme de transaction intéressée, mais, dans la pratique, cela restreindrait indûment les placements et entraverait la gestion normale des sociétés. Nous profitons de l'occasion pour réitérer avec la plus grande énergie que l'on devrait pratiquement bannir toute transaction intéressée dans les institutions financières et ne tolérer d'exception que s'il est possible de satisfaire au critère de la valeur marchande. L'expérience a prouvé à maintes reprises que les transactions intéressées sont très souvent une cause fondamentale d'insolvabilité. Étant donné le nombre croissant de faillites d'institutions financières et le lien évident entre insolvabilité et transactions intéressées, il est de la plus haute importance que les gouvernements entreprennent sans délai de mettre fin à ces pratiques dangereuses. Au Canada, nos expériences récentes de cas de transactions intéressées compromettant la solvabilité d'institutions financières sont alarmantes mais sont peut-être moins graves que dans d'autres territoires de compétence. Un récent rapport des États-Unis, par exemple, attribue 45 pour cent des faillites bancaires de 1982 à des malversations.[20] C'est pourquoi le risque que font courir les transactions intéressées est trop grand pour être supportable.

Dans nos audiences publiques, certains intervenants ont fait valoir que les compagnies de fiducie étant dans l'ensemble dirigées par des personnes honnêtes et consciencieuses, nos recommandations en matière de transactions intéressées sont trop sévères. Il est clair que la plupart des compagnies de fiducie sont dirigées par des personnes honnêtes et consciencieuses, mais, malheureusement, il y a eu des exceptions et celles-ci se sont soldées par des faillites coûteuses. Il est également évident qu'il y a eu de trop nombreux participants qui ont agi de mauvaise foi et qu'en conséquence, le système de réglementation doit être établi de sorte que des personnes de ce genre ne puissent pas s'approprier l'actif de ces institutions dans leur propre intérêt.

Certaines institutions ont constitué des comités de déontologie en vue d'examiner toutes les transactions où interviennent des parties liées. Nous les félicitons pour ces efforts et croyons, comme elles, qu'il est souhaitable d'imposer à des administrateurs indépendants une plus grande responsabilité dans le contrôle des transactions intéressées. Nous ne croyons pas, toutefois, que des mesures de ce genre constituent une sauvegarde suffisante, contre les transactions intéressées. Comme l'a déclaré un témoin, on peut toujours trouver des administrateurs complaisants plus soucieux de servir les intérêts des personnes qui tiennent les rênes de la compagnie que de servir ceux de la compagnie elle-même et de ses déposants.

Tout en reconnaissant ces dangers, certains témoins ont prétendu que les transactions intéressées peuvent être avantageuses pour les institutions financières et qu'en conséquence il était peu avisé d'imposer une quasi-interdiction. Après un examen attentif de l'expérience canadienne et étrangère en matière de transactions intéressées pour lesquelles il n'est pas possible de faire intervenir le critère de la valeur marchande, nous avons conclu que les inconvénients des transactions de ce genre l'emportaient de loin sur tout avantage imaginable.

Il y a des transactions intéressées qui sont nettement frauduleuses et peuvent être facilement reconnues comme telles par un administrateur ou une autorité de réglementation avertis. Il y en a d'autres où l'on ne peut pas détecter le dol aussi facilement et c'est pourquoi le plus sûr est de les interdire lorsqu'on ne peut pas appliquer le critère de la valeur marchande. Il y a lieu de reconnaître, en outre, que toute transaction intéressée, frauduleuse ou non, présente des dangers pour une institution financière. Dans bon nombre de transactions conclues dans notre société, des personnes de bonne foi peuvent arriver à des conclusions très différentes quant à la valeur de la transaction. Le groupe d'étude est convaincu qu'on ne parvient à fixer la valeur réelle que par un processus de négociation entre parties indépendantes et rien ne peut remplacer de façon satisfaisante ce critère ultime de la valeur réelle. Il n'est pas raisonnable de compter que des autorités de réglementation, ou même des administrateurs, auront la capacité ou les ressources nécessaires pour évaluer une foule de transactions complexes. La responsabilité première d'une prise de décision de ce genre doit incomber à une direction éclairée uniquement préoccupée des intérêts de la compagnie et dégagée des questions et conflits qui se présentent lorsqu'une compagnie traite avec ses propriétaires ou ses actionnaires majoritaires.

Dans notre rapport intérimaire, nous avons conclu qu'il ne fallait permettre de transactions entre parties liées que lorsque la transaction porte sur des services ou des marchandises dont on peut préciser facilement et avec certitude la valeur marchande. Après avoir examiné tous les mémoires présentés au groupe d'étude, mené notre propre enquête et entendu les opinions exprimées au cours des audiences publiques, nous avons vu se renforcer notre première opinion sur les transactions intéressées et nous n'avons rien entendu qui nous persuade de modifier notre opinion sur l'opportunité d'une quasi-interdiction des transactions intéressées. Nous sommes en particulier d'accord, en grande partie, avec la catégorie des parties restreintes prévue dans l'avant-projet de Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie. Nous avons souligné que cette disposition doit avoir pour objectif de faire de toute personne qui a suffisamment d'intérêt dans une compagnie une partie restreinte. Nous faisons nôtre également la position adoptée dans l'avant-projet de loi relativement aux activités interdites et nous soulignons qu'il faut s'en tenir rigoureusement à la catégorie d'exceptions permises aux dispositions relatives aux transactions intéressées.

L'article 144 de l'avant-projet de loi donne au surintendant le pouvoir discrétionnaire de permettre des transactions intéressées normalement interdites lorsque cela semble nécessaire au bien-être de la compagnie. Pour les raisons indiquées plus haut, les autorités de réglementation auront bien du mal à évaluer ce genre de transaction. En fait, les arguments ne manquent pas en faveur de l'imposition d'une interdiction complète touchant ce genre de transaction, sauf les cas expressément permis par l'avant-projet

de loi où l'on peut établir par voie de comparaison la valeur marchande réelle. Il peut toutefois y avoir des cas, assez rares, où une compagnie peut prouver qu'une transaction particulière est nécessaire à son bien-être. Dans les cas de ce genre, il doit clairement incomber à l'institution de prouver qu'une telle transaction est, en fait, avantageuse et chaque cas doit être envisagé avec beaucoup de scepticisme, étant donné la difficulté pour une autorité de réglementation d'évaluer des transactions entre parties ayant des liens de dépendance. Nous croyons que l'autorité de réglementation doit être habilitée à recourir à des mandataires pour évaluer ce genre de transactions dans des cas où elle-même n'a pas l'expérience suffisante pour le faire. Nous répétons avec insistance que, dans de nombreuses transactions, il peut y avoir toute une gamme d'opinions apparemment justifiables quant à la valeur marchande et qu'il est difficile, par conséquent, de conclure que l'avis d'experts peut jamais équivaloir aux conclusions obtenues dans une transaction entre parties n'ayant aucun lien de dépendance.

Compte tenu de toutes ces difficultés et de la nécessité de réduire au minimum le nombre d'approbations, nous recommandons d'amender l'article 144 pour que toute transaction qui a été appuyée par une recommandation du surintendant soit soumise à l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil. En vue de rendre davantage officiel l'octroi de transactions autrement interdites, nous préconisons également des mesures complémentaires consistant à exiger le dépôt auprès d'un comité permanent de l'Assemblée législative, d'une manière régulière, d'un résumé des données relatives à tout consentement de ce genre.

Pour compléter nos recommandations touchant les responsabilités accrues des vérificateurs, nous appuyons les dispositions des articles 149 et 150 de l'avant-projet de loi qui imposent aux vérificateurs et aux personnes rendant des services professionnels à la compagnie de rapporter aux administrateurs toute violation des interdictions relatives aux transactions intéressées dont ils peuvent avoir connaissance. Il reste que ces dispositions auraient bien plus d'effet si elles exigeaient que les rapports de ce genre soient faits en même temps aux autorités de réglementation.

En ce qui concerne le Barreau, nous sommes inquiets de l'effet du projet de paragraphe 150(3) touchant le privilège des communications entre client et avocat. Nous croyons que, dans sa rédaction actuelle, ce paragraphe peut avoir pour effet d'empêcher de nombreuses transactions intéressées de parvenir à la connaissance des autorités de réglementation. Comme il est avéré que des avocats ont souvent eu connaissance, dans le passé, de transactions intéressées au sein d'institutions financières en difficulté, nous croyons que les avocats et autres membres de profession libérale travaillant dans ce domaine devraient assumer une plus grande responsabilité. Nous apprécions toutefois également l'importance du privilège des communications entre client et avocat dans notre droit. Nous proposons que l'organisme approprié entreprenne de préciser dans quelle mesure ce privilège doit être absolu, en particulier quant à la connaissance de transactions intéressées dans des institutions financières. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

8. Portée de l'interdiction

Il y a lieu d'adopter l'approche de l'avant-projet de loi touchant l'interdiction des transactions intéressées et, en ce qui concerne les dangers inhérents à ce genre de transactions, les exemptions à l'interdiction ne doivent nullement être élargies. Nous réitérons la recommandation de notre rapport intérimaire selon laquelle l'élément majeur de politique à considérer dans la rédaction des dispositions de la loi en matière de transactions intéressées doit être d'interdire dans tous les cas toutes les transactions entre des parties ayant un lien entre elles, sauf s'il est possible d'évaluer objectivement la valeur marchande réelle par des critères indépendants. Nous soulignons que, dans la réglementation des transactions intéressées, l'imposition d'une plus grande responsabilité aux administrateurs et un pouvoir discrétionnaire plus large des autorités de réglementation ne peuvent remplacer l'impartialité qui résulte de négociations entre parties n'ayant aucun lien entre elles.

9. Consentement à des transactions normalement interdites

Il y a lieu d'amender l'exemption prévue à l'article 144 de l'avant-projet de loi selon laquelle le surintendant peut consentir à une transaction normalement interdite en raison d'un conflit d'intérêts et d'imposer l'approbation du consentement par le lieutenant-gouverneur en conseil, sur la recommandation du surintendant. Il ne faut accorder cette approbation que si le requérant peut prouver que la transaction sert les meilleurs intérêts de la compagnie.

10. Rapport à un comité permanent

La loi doit exiger que toute exemption accordée dans le cadre de l'article 144 soit divulguée dans un résumé que le surintendant remet à un comité permanent de l'Assemblée législative.

11. Déclaration de conflit d'intérêts

Il y a lieu de réviser les articles 149 et 150 de l'avant-projet de loi qui obligent les vérificateurs et les personnes rendant des services professionnels à la compagnie de déclarer aux administrateurs toute infraction dont ils ont connaissance en matière de conflit d'intérêts et d'imposer à faire simultanément lesdites déclarations aux administrateurs et au surintendant.

Conflit d'intérêts : actions détenues à titre de fiduciaire

De manière générale, nous songeons aux protections qui devraient être accordées aux personnes ayant un rapport de fiduciaire avec la compagnie de fiducie en cas de conflit d'intérêts susceptible de porter préjudice à ces personnes dans leurs rapports avec l'institution. A nos yeux, le fait que ces questions fondamentales de conflit d'intérêts ne soient pas expressément traitées dans l'avant-projet de loi constitue une lacune et nous tenons à souligner que nos recommandations en matière de conflit d'intérêts, présentées au chapitre V du présent rapport, sont particulièrement pertinentes dans le cas des compagnies de fiducie.

Une des situations de conflit d'intérêts qui préoccupe particulièrement notre groupe d'étude a trait aux conflits qui peuvent survenir lorsqu'une compagnie de fiducie détient certaines de ses propres actions à titre de fiduciaire. Il est clair que, dans des cas de ce genre, les intérêts de la compagnie peuvent différer de ses obligations envers son client.

En général, nous ne croyons pas qu'il convienne de permettre à une compagnie de fiducie de détenir ses propres actions à titre de fiduciaire, mais, pour des raisons pragmatiques, nous appuyons la position adoptée dans l'avant-projet de Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie, selon laquelle une compagnie de fiducie ne peut pas investir dans ses propres actions à titre de fiduciaire, mais peut continuer d'agir comme fiduciaire de fiducies possédant des actions de la compagnie si ces actions ont été acquises avant que la compagnie de fiducie n'assume ses responsabilités de fiduciaire.

Nous appuyons également la position adoptée selon laquelle les actions d'une compagnie de fiducie que celle-ci détient à titre de fiduciaire ne donnent pas le droit de vote, ne sont ni vendues ni négociées d'aucune façon par la compagnie sans le consentement du conseil d'administration. Nous n'approuvons cependant pas que cette interdiction n'entre en vigueur que dans les cas où la fiducie possède plus de dix pour cent des actions de la compagnie. Il est clair qu'il peut y avoir des cas où beaucoup moins de dix pour cent des actions de la compagnie représentent un élément appréciable, ou des cas où le total des actions détenues par la compagnie dans un certain nombre de petites fiducies distinctes dépasse dix pour cent. On peut concevoir, par exemple, que les droits de vote auxquels ces actions donnent droit interviennent en cas de litige quant au contrôle de la compagnie. Dans un cas de ce genre, la direction de la compagnie pourrait effectivement voter sur sa propre destinée. Lorsqu'une compagnie est aux prises avec un conflit d'intérêts de cet ordre, elle doit évidemment envisager minutieusement ses responsabilités de fiduciaire. Dans des conditions de ce genre, nous pensons que la seule solution convenable est de laisser au conseil d'administration la décision définitive quant aux responsabilités fiduciaires. Des considérations analogues pourraient s'appliquer à toute vente des actions lorsqu'une offre publique d'achat est en cours. A notre avis, le conseil d'administration de la compagnie de fiducie devrait être tenu d'examiner tout vote ou transaction portant sur des actions de la compagnie détenues à titre de fiduciaire et y apporter ou non son consentement. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

12. Actions d'une compagnie de fiducie détenues à titre de fiduciaire

La disposition de l'article 143 de l'avant-projet de loi interdisant à une compagnie de fiducie qui détient ses propres actions à titre de fiduciaire de voter ou de procéder à toute autre opération relativement auxdites actions sauf avec le consentement du conseil d'administration, ne doit pas être assujettie à la détention de dix pour cent des actions mais doit s'appliquer à toutes les actions de la compagnie que celle-ci détient à titre de fiduciaire.

Réglementation

Le rapport du comité permanent de 1984 examinant le Livre blanc de 1983 sur les compagnies de prêt et de fiducie a recommandé que l'on insiste moins dans la loi sur la réglementation discrétionnaire et davantage sur la responsabilité de la direction et des membres de profession libérale. Le groupe d'étude entérine le principe de donner une plus grande responsabilité aux administrateurs, vérificateurs et autres conseillers professionnels, mais considère que cette responsabilité ne peut, dans de nombreux cas, remplacer la réglementation par le gouvernement.

Malheureusement, les administrateurs peuvent ne pas s'acquitter (et ne s'acquittent pas toujours) de leurs responsabilités. Il est peu probable qu'en augmentant simplement leurs responsabilités, on obtienne de meilleures performances d'administrateurs qui, par leur insouciance ou consciemment, contribuent à des prises de décisions défavorables à la compagnie. Les conséquences pour le public et les gouvernements de la faillite d'institutions de ce genre sont beaucoup trop graves pour permettre que la principale mesure de prévention contre leur insolvabilité repose sur une plus grande responsabilité des administrateurs. Comme on l'a déjà mentionné, l'intérêt général exige une réglementation efficace et vigilante des institutions financières de manière à réduire au minimum les conséquences des actes imprudents des administrateurs et dirigeants.

En général, le groupe d'étude appuie donc les structures de réglementation révisées que propose l'avant-projet de loi, notamment l'intervention précoce des autorités de réglementation, un programme facultatif de conformité aux règlements qui puisse être rendu obligatoire, le recours à des ordonnances du directeur des compagnies de prêt et de fiducie et au pouvoir d'enquête du surintendant. Nous sommes également d'avis que toute annulation ou suspension de permis d'une compagnie de prêt ou de fiducie devrait être obligatoirement divulguée, assortie des motifs à l'appui, dans un résumé à déposer auprès d'un comité permanent de l'Assemblée législative. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

13. Pouvoir de réglementation

Les pouvoirs et structures de réglementation, tels qu'ils ont été renforcés dans l'avant-projet de loi, doivent être adoptés pratiquement dans leur version actuelle.

14. Suspension des affaires

Chaque fois que le directeur des compagnies de prêt et de fiducie, le surintendant ou le lieutenant-gouverneur en conseil suspend le droit d'une compagnie de prêt ou de fiducie d'exercer ses activités, le fait de la suspension et les motifs à l'appui doivent être divulgués dans un résumé à déposer auprès d'un comité permanent de l'Assemblée législative.

Prêts commerciaux

Au cours de ses délibérations, le groupe d'étude a entendu parler à maintes reprises de l'importance pour les compagnies de prêt et de fiducie d'être habilitées à consentir des prêts commerciaux et du bien-fondé

d'une plus vive concurrence entre les institutions financières sur cet aspect. Comme nous l'avons déjà mentionné, la concurrence a lieu dans des marchés distincts pour des services financiers différents. Lorsque des institutions bien établies, moins exposées à des problèmes de solvabilité, pénètrent dans de nouveaux marchés, les objectifs de concurrence et d'efficience du marché sont tous deux renforcés. Ce principe justifie l'expansion des activités de compagnies de prêt et de fiducie bien établies dans le domaine des prêts commerciaux. Toutefois, le groupe d'étude souligne la nécessité pour les compagnies de prêt et de fiducie qui cherchent à tirer parti de pouvoirs élargis en matière de prêts commerciaux de peser la nature particulière des risques liés à ce genre de prêts, la nature de la compétence que le personnel doit avoir pour être compétitif dans le marché des prêts commerciaux, tout en sauvegardant la fermeté de l'institution et en maintenant des normes appropriées pour assurer une bonne diversification du portefeuille.

Nous croyons également que la bonne façon d'envisager un élargissement des pouvoirs pour le moment est de les renforcer progressivement, comme le suggère l'avant-projet de loi. Dans notre territoire de compétence et dans d'autres, l'expérience montre que les prêts commerciaux risquent souvent d'être un commerce difficile que seules les personnes familières par leur expérience avec les risques en cause peuvent entreprendre. Par conséquent, nous croyons très important que le surintendant, dans l'exercice de son droit d'approuver les pouvoirs en matière de prêts commerciaux, soit convaincu que la compagnie qui en fait la demande a des projets valables et dispose d'un personnel compétent pour les mener à bonne fin. Sinon, on risque de voir l'élargissement des pouvoirs en matière de prêts commerciaux mettre en danger la solvabilité de certaines institutions. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

15. Entérinement des dispositions de l'avant-projet de loi

Il y a lieu d'adopter les propositions de l'avant-projet de loi relatives aux prêts commerciaux qui imposent trois restrictions principales aux prêts commerciaux de la part des compagnies de prêt et de fiducie enregistrées, à savoir :

(i) approbation du surintendant des établissements de dépôt;

(ii) capital minimal de 15 millions de dollars;

(iii) restrictions à dix pour cent au maximum de l'actif total de la compagnie.

Location commerciale

Comme les prêts commerciaux, la location commerciale est un domaine qui exige une institution stable, capable d'assumer les risques inhérents à cette catégorie de produits financiers et hautement compétente. A notre avis, il est improbable qu'une compagnie ayant un capital social relativement faible puisse acquérir les normes de compétence requises.

Pour ces motifs, il y a lieu d'exiger des compagnies qui désirent s'occuper de location commerciale des restrictions analogues à celles qu'on exige des compagnies de prêt et de fiducie qui désirent s'occuper de prêts commerciaux. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

16. Capital minimal

En matière de location commerciale, il y a lieu d'adopter une nouvelle condition s'ajoutant à celles que propose l'avant-projet de loi. Il faut exiger de la compagnie qui désire s'occuper de location commerciale un capital minimal de 15 millions de dollars.

Ratios de levier

Traditionnellement, la composition du capital des institutions financières comporte un élément relativement élevé d'endettement et un élément relativement faible de capitaux propres. Une telle composition implique évidemment que les institutions soient gérées avec prudence et efficacité, car la faible part des capitaux propres ne permet pas d'éponger des pertes considérables sans mettre en danger le maintien de la solvabilité de l'institution. Compte tenu de cette particularité, les lois régissant les compagnies de prêt et de fiducie ont traditionnellement imposé des restrictions au champ d'application de l'effet de levier de la part de ces institutions. L'avant-projet de loi stipule que les dépôts et emprunts des compagnies de fiducie et des compagnies de prêt ne dépassent pas une somme égale à dix fois les capitaux propres des actionnaires. L'avant-projet de loi permettrait toutefois au surintendant des établissements de dépôt, sous réserve de toute modalité jugée souhaitable, de relever le plafond d'emprunt jusqu'à concurrence de vingt-cinq fois les capitaux propres. En outre, la loi permettrait à l'institution financière de dépasser son plafond d'emprunt tant que la somme dépassant le plafond est investie d'une manière prescrite par voie de règlement.

Il est très important que les autorités de réglementation, lorsqu'elles exerceront ce pouvoir discrétionnaire, le fassent uniquement si l'expérience de la direction et les résultats antérieurs de la compagnie justifient l'utilisation d'un ratio de levier élevé. L'aptitude à recourir à un ratio de levier supérieur à un coefficient de dix fois les capitaux propres doit être considérée comme un privilège, à accorder seulement lorsque les antécédents de la compagnie indiquent clairement qu'en agissant ainsi, on ne portera pas préjudice à l'intérêt général. En outre, chaque fois que les autorités de réglementation ne sont pas satisfaites de l'exploitation de la compagnie, il y a lieu de réduire le coefficient, compte tenu du principe que tout doute doit être résolu en faveur du maintien de la solvabilité. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

17. Nécessité d'approuver les augmentations du ratio d'emprunt

Toute augmentation du ratio d'emprunt des compagnies de prêt ou de fiducie aboutissant à toute somme supérieure à dix fois les capitaux propres doit être approuvée par le ministre responsable ou le lieutenant-gouverneur en conseil. Toute augmentation subséquente doit également être approuvée de la même façon.

18. Dépôt auprès du comité permanent

Les renseignements relatifs aux augmentations du ratio d'emprunt des compagnies de prêt ou de fiducie accordées doivent être déposés auprès d'un comité permanent de l'Assemblée législative au moins une fois par an sous forme de résumé rédigé par le surintendant des établissements de dépôt.

19. Réduction du ratio d'emprunt

Le surintendant des établissements de dépôt doit être tenu d'examiner au moins une fois par an le ratio d'emprunt de chaque compagnie de prêt ou de fiducie. Lorsqu'il s'avère que le ratio d'emprunt est trop élevé, le surintendant, par voie d'ordonnance et sous réserve des modalités qui peuvent être stipulées dans celle-ci, peut réduire le ratio d'emprunt jusqu'à concurrence de la somme qu'il estime convenir à l'intérêt général, nonobstant toute autre disposition de la loi.

Limites quantitatives

Comme nous l'avons exposé au chapitre V, le groupe d'étude recommande d'adopter une méthode de placement prudente ou en bon père de famille visant à remplacer les critères de qualité de la loi en vigueur et de l'avant-projet de loi. Nous croyons toutefois que la stratégie prudente doit également tenir compte de l'importance de la diversification des placements. À notre avis, le moyen le plus efficace d'assurer cette diversification consiste à maintenir des restrictions quantitatives relativement aux catégories particulières de placements.

Les mémoires présentés au groupe d'étude confirment nos conclusions en la matière. En particulier, les preuves déposées par l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes, le professeur Seymour Friedland et l'Association des compagnies de fiducie du Canada sont en faveur de l'approche prudente de portefeuille quant à la réglementation des placements par les institutions financières.

Nous avons examiné les limites quantitatives particulières proposées dans l'avant-projet de Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie et nous les approuvons dans l'ensemble. En ce qui touche la proposition de clause omnibus, nous sommes toutefois d'avis qu'elle devrait être refondue pour préciser qu'elle ne doit, en aucune façon, servir à élargir les pouvoirs de prêt de compagnies qui ont obtenu les pouvoirs élargis accordés dans le cadre de la clause des prêts commerciaux (art. 160(2)). En outre, il y a lieu de préciser que la clause omnibus permet à toutes les compagnies de prêt et de fiducie de pratiquer les prêts commerciaux, de sorte qu'il est possible de procéder à une évaluation de leur succès dans l'exercice de ces pouvoirs avant de permettre tout élargissement. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

20. Actions ordinaires

Il y a lieu d'éliminer les critères de qualité proposés dans l'alinéa 160(1)c) de l'avant-projet de loi. Toute proposition de placement dans des actions ordinaires doit être examinée en

fonction des normes de placement en bon père de famille établies par le comité des placements et adoptées par le conseil d'administration. Toutefois, il y a lieu de retenir les restrictions quantitatives stipulées dans l'avant-projet de loi relativement au placement dans des actions ordinaires. Selon ces restrictions :

(i) le placement total en actions ne dépasse pas 25 pour cent de l'actif total; et

(ii) aucun placement ne doit être supérieur à dix pour cent des actions de toute compagnie avec droit de vote.

21. Actions privilégiées

Il y a lieu d'éliminer les critères de qualité proposés dans l'alinéa 160(1)d) de l'avant-projet de loi. Toute proposition de placement dans des actions privilégiées doit être examinée en fonction des normes de placement en bon père de famille établies par le comité des placements et adoptées par le conseil d'administration. Toutefois, il y a lieu de retenir les restrictions quantitatives stipulées dans l'avant-projet de loi relativement au placement dans des actions privilégiées. Selon ces restrictions:

(i) le placement total en actions ne dépasse pas 25 pour cent de l'actif total; et

(ii) aucun placement ne doit être supérieur à dix pour cent des actions de toute compagnie avec droit de vote.

22. Prêts à la consommation

Comme le propose l'avant-projet de loi, les prêts personnels à tout particulier ne doivent pas dépasser le revenu annuel de cette personne jusqu'à concurrence de 25 000 $, et tout prêt personnel doit être consenti conformément aux dispositions du paragraphe 160(4) de l'avant- projet de loi, notamment la restriction de la somme totale dudit placement à dix pour cent au plus de l'actif total de la compagnie de prêt ou de fiducie ou à tout pourcentage plus bas au gré du surintendant des établissements de dépôt.

23. Biens immobiliers pour la production d'un revenu

Le montant d'un placement en biens immobiliers pour la production d'un revenu doit être restreint à cinq pour cent de l'actif total. Tout placement dans un seul et même lopin de terre ne doit pas dépasser un pour cent.

24. Biens immobiliers à usage propre

Le montant de tout placement en biens immobiliers pour l'usage propre de la compagnie doit être restreint à une somme égale aux capitaux propres de la compagnie.

25. Hypothèque de troisième rang et suivantes

Le montant de tout placement dans des hypothèques de troisième rang et suivantes doit être restreint à deux pour cent de l'actif total de la compagnie.

26. Placements dans une seule et même personne

Le montant de tout placement dans une seule et même personne ou plusieurs personnes qui, à la connaissance de la compagnie, sont liées entre elles, doit être restreint à un pour cent de l'actif total de la compagnie.

27. Clause omnibus

Le montant de tout placement selon la clause omnibus doit être restreint à cinq pour cent de l'actif total de la compagnie. La clause omnibus doit être rédigée à nouveau pour préciser qu'elle ne peut être utilisée à des fins de prêts commerciaux par des compagnies auxquelles le surintendant a accordé le privilège statutaire d'octroyer des prêts commerciaux, et qu'elle peut être utilisée à des fins de prêts commerciaux par toute autre compagnie désirant acquérir de l'expérience dans ce domaine.

28. Plafond de placement

Il y a lieu d'adapter le plafond de placement de 50 pour cent proposé à l'article 165 de l'avant-projet de loi.

Chapitre VIII

L'industrie des assurances

Le contexte

En Ontario, l'industrie des assurances comprend plusieurs segments différents, dont chacun contribue à sa façon à offrir un produit financier essentiel à la plupart des Canadiens. Nous avons déjà attiré l'attention sur le rôle vital joué par les agents et courtiers indépendants dans la distribution des produits d'assurance aux consommateurs. Le présent chapitre vise les institutions membres de l'industrie des assurances.

De manière générale, cette industrie se compose de deux genres de compagnies entièrement différentes, à savoir les compagnies d'assurance à capital-actions et les compagnies mutuelles d'assurance. Les capitaux propres des compagnies d'assurance à capital-actions appartiennent à leurs actionnaires, de la même façon que la plupart des autres entreprises commerciales : ces compagnies peuvent être ouvertes, fermées, contrôlées par une compagnie de portefeuille ou par n'importe quelle autre compagnie, institution financière ou combinaison des unes et des autres. Les compagnies mutuelles d'assurance, par contre, n'ont pas de capital-actions, aussi sont-elles contrôlées non par des actionnaires, mais par leurs membres qui sont les détenteurs de police. Par définition, ces compagnies sont donc largement ouvertes, appartenant la plupart du temps à des particuliers, car elles ne peuvent être filiales d'une compagnie de portefeuille ni d'une autre compagnie constituée. En raison de cette différence essentielle dans la structure de leur propriété, la capacité de diversification des deux catégories de compagnies d'assurance est entièrement différente. Une compagnie de portefeuille en amont peut contrôler la compagnie d'assurance à capital-actions et s'intégrer dans un conglomérat financier offrant un large éventail de services financiers, ce que les mutuelles ne peuvent pas faire. En outre, aucune compagnie mutuelle d'assurance ne jouit de la souplesse en matière d'investissement offerte par la clause omnibus de sept pour cent de la Loi sur les assurances de l'Ontario.

Cette distinction entre les compagnies d'assurance à capital-actions et mutuelles devient encore plus marquée quand on examine les différences dans les pouvoirs d'investissement accordés aux différents genres de compagnies d'assurance. En vertu de la Loi sur les assurances de l'Ontario, toutes les compagnies d'assurance à capital-actions et mutuelles vie (mais non les mutuelles I.A.R.D.) jouissent des mêmes pouvoirs en matière d'investissement dans des actions privilégiées et ordinaires et dans des biens immobiliers produisant un revenu. Non seulement aucune compagnie mutuelle d'assurance n'a le droit de faire des investissements selon la clause omnibus, mais les

mutuelles I.A.R.D. sont assujetties à une restriction supplémentaire, car elles ne peuvent investir dans des actions ni dans des biens immobiliers produisant un revenu. Les compagnies d'assurance I.A.R.D. à capital-actions n'ont pas le droit d'investir dans les actions d'une compagnie d'assurance; les compagnies d'assurance-vie de l'une ou l'autre catégorie ne peuvent pas investir dans une autre compagnie d'assurance-vie, mais elles le peuvent dans d'autres genres de compagnies d'assurance.

Les compagnies d'assurance ayant une charte de l'Ontario représentent une partie relativement faible de l'industrie des assurances dans cette province. Sur les 478 compagnies d'assurance titulaires d'un permis, 79 sont constituées en vertu d'une charte de l'Ontario; 14 le sont en vertu d'une charte d'une autre province; 149 sont des compagnies canadiennes à charte fédérale et 236 sont des compagnies d'assurance étrangères, enregistrées et réglementées par le gouvernement fédéral. La plupart (52) des compagnies d'assurance constituées en Ontario sont des mutuelles I.A.R.D., dont la plupart sont connues sous le nom de mutuelles agricoles. On ne compte que quatre compagnies d'assurance-vie (trois à capital-actions et une mutuelle), 21 compagnies d'assurance I.A.R.D. à capital-actions et deux compagnies de réassurance ayant une charte de l'Ontario.

Certaines compagnies constituées dans d'autres territoires de compétence ont des pouvoirs différents de ceux des compagnies ontariennes. Or, il est important que les compagnies ontariennes jouissent de pouvoirs leur permettant d'affronter la concurrence des autres compagnies exerçant leurs activités en Ontario.

De même, des faits survenus et des initiatives prises récemment dans d'autres territoires de compétence ont suscité une demande de modification du règlement des compagnies d'assurance et un élargissement de leurs pouvoirs. L'adoption du projet de loi 75 au Québec donne aux compagnies d'assurance à charte québécoise, dont un certain nombre sont également titulaires d'un permis leur permettant d'exercer leurs activités en Ontario, le pouvoir d'exercer un certain nombre d'activités étrangères à l'assurance et diverses fonctions d'intermédiaire financier. Même si l'on ne connaît pas exactement l'ampleur des conséquences de ces modifications législatives, il est clair que la plus grande envergure des activités permises et une plus grande latitude dans les pouvoirs d'investissement octroyés à ces compagnies risquent d'exposer le gouvernement de l'Ontario à certaines contraintes économiques et politiques. Si, par exemple, certaines compagnies d'assurance ayant leur siège au Québec deviennent insolvables, les résidents de l'Ontario peuvent fort bien s'attendre à être indemnisés par leur propre gouvernement. L'Ontario n'a pas de compétence en matière de règlement touchant les activités commerciales d'une compagnie d'assurance à l'extérieur de la province, néanmoins, le public considérera sans nul doute l'octroi à une compagnie d'assurance d'un permis d'exercer ses affaires dans la province comme une certaine preuve de la stabilité de cette compagnie.

Dans notre rapport intérimaire, nous avons recommandé que le gouvernement de l'Ontario exige un préavis par écrit de 120 jours de toute compagnie d'assurance désirant exercer des activités générales qui s'écartent de celles permises par la Loi sur les assurances de l'Ontario. En tant que stratégie provisoire, cette recommandation a l'avantage de prévoir un délai pendant lequel il est possible d'analyser chaque situation particulière et de prendre des mesures appropriées à court terme. Il y a lieu, toutefois, de trouver une solution plus appropriée à long terme pour affronter des questions qui se présentent, avant qu'elles ne deviennent des problèmes de grande envergure. La mise en oeuvre, sur une large échelle, des fonds d'indemnisation de l'industrie, dont il a été question au

chapitre IV de ce rapport, offre une solution de ce genre. Elle a l'avantage d'offrir une protection aux résidents de l'Ontario sans imposer de restrictions aux politiques d'investissement de compagnies d'assurance qui ne sont pas régies par une charte de notre province.

Le récent Livre vert énonce des propositions de réforme de la loi fédérale régissant les compagnies d'assurance. Si ces propositions sont appliquées, elles peuvent également avoir sur l'industrie des assurances en Ontario un impact auquel le gouvernement de l'Ontario doit se préparer. Le document fédéral propose d'accorder aux compagnies mutuelles d'assurance le droit de créer un groupe de filiales en aval afin de tirer parti du système de compagnie de portefeuille et d'offrir un large éventail de services à leurs clients. On y propose également de modifier les pouvoirs d'investissement de toutes les compagnies d'assurance. En général, on y envisage un système de placement "prudent".

Même si l'industrie canadienne des assurances n'a pas souffert de cas d'insolvabilité dans la même mesure que d'autres secteurs de l'industrie des services financiers, on a récemment observé un certain nombre de problèmes indiquant que l'insolvabilité peut certainement se manifester dans ce secteur. Ces difficultés préoccupent vivement le groupe d'étude, parce qu'elles peuvent être annonciatrices de pressions plus fortes et parce que, à l'exception des mutuelles agricoles, il n'y a pas de protection sous forme de fonds d'indemnisation ou de garantie pour les clients qui peuvent essuyer des pertes en cas d'insolvabilité d'une compagnie d'assurance. Le débat et les recommandations qui suivent traitent de ces questions.

Modifications du règlement de toutes les compagnies d'assurance

Le groupe d'étude a reçu un long mémoire écrit, accompagné d'un exposé oral, de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes (ACCAP).[1] Le mémoire préconise des pouvoirs élargis pour les compagnies d'assurance-vie, notamment la capacité d'acquérir des filiales en aval dans toute branche d'activité et le remplacement des restrictions juridiques sur les placements de compagnies d'assurance-vie par une méthode de gestion en bon père de famille. Le groupe d'étude n'a reçu aucun mémoire officiel du Bureau d'assurance du Canada, l'association qui représente les compagnies d'assurance I.A.R.D. à capital-actions, bien qu'il ait eu des rencontres informelles avec ce groupe au cours de la phase initiale de nos recherches et qu'il ait pris note de son souci de préserver le rôle particulier du courtier.

Nous sommes d'accord en gros avec l'ACCAP sur deux propositions principales. Tout d'abord, il est souhaitable de moderniser la Loi sur les assurances de l'Ontario, qui n'a pas été refondue depuis bien des années. Deux objectifs primaires devraient orienter la formulation de la nouvelle loi : (1) la mise à jour des règles touchant la gestion pour qu'elle soit, dans la mesure du possible, conforme aux principes adoptés dans la Loi de 1982 sur les compagnies (Ontario); et (2) l'application des principes généraux que nous avons recommandés dans le présent rapport, notamment aux chapitres III, IV et VI, relativement à la gestion et à la réglementation de toutes les institutions financières.

Un certain nombre de propositions énoncées au chapitre VII sur l'industrie des prêts et des fiducies sont également applicables aux compagnies d'assurance, car celles-ci doivent elles aussi être régies et réglementées en vue d'assurer leur stabilité financière dans toute la mesure du possible. Il faudrait, en particulier, rendre plus strictes les conditions d'accès, imposer aux administrateurs un devoir de diligence plus

responsable, offrir davantage de renseignements au public et interdire légalement les transactions intéressées comme nous l'avons proposé pour l'industrie des prêts et des fiducies. Nous sommes également d'accord en principe pour appliquer à l'industrie des assurances le système de placement "prudent", en bon père de famille, pour les motifs déjà envisagés au chapitre V. Nous ne faisons pas de recommandations précises sur les limites quantitatives du capital social ni sur des normes précises quant à la diversification des placements, mais nous conseillons d'appliquer au secteur de l'assurance, dans toute la mesure du possible, les principes fondamentaux qui ont inspiré la formulation de limites pour les compagnies de prêt et de fiducie.

L'élargissement des pouvoirs des compagnies d'assurance leur permettant d'acquérir des filiales en aval dans des entreprises non liées n'est toutefois pas une initiative que le groupe d'étude est disposé à appuyer. Nous croyons, toutefois, que les compagnies mutuelles d'assurance devraient pouvoir tirer parti de la structure d'une compagnie de portefeuille de la même façon que certaines compagnies à capital-actions le font maintenant et qu'il faut leur permettre de conclure des ententes de réseau approuvées. Autrement dit, toutes les compagnies d'assurance de l'Ontario, quel que soit leur type de propriété, devraient pouvoir se diversifier également au moyen de la constitution d'un réseau ou d'une compagnie de portefeuille. Nous pensons qu'il y a lieu de prendre des mesures appropriées pour décourager toute propriété en commun qui aboutirait à mélanger les intérêts du secteur commercial ou immobilier à ceux du secteur des assurances.

En outre, nous sommes d'avis qu'aucun élargissement des pouvoirs des compagnies d'assurance I.A.R.D. ou vie ne doit être inscrit dans la loi tant que n'auront pas été mis en place des fonds d'indemnisation de l'industrie qui répondent aux conditions des autorités de réglementation. Comme nous l'avons signalé au chapitre IV, la création et le fonctionnement de fonds de garantie ou d'indemnisation dans tous les secteurs de l'industrie des services financiers sont essentiels à la confiance du public dans la solvabilité du système financier et dans la sauvegarde des fonds confiés aux institutions financières dans cette province. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

1. Pouvoirs d'investissement

Les dispositions réglementaires relatives aux pouvoirs d'investissement des compagnies d'assurance doivent être modifiées dans le sens des recommandations faites dans le présent rapport relativement aux pouvoirs d'investissement des compagnies de prêt et de fiducie.

2. Autres conditions réglementaires

Les modifications de la Loi sur les assurances doivent toucher les points suivants et s'inspirer des recommandations faites dans le présent rapport au sujet des compagnies de fiducie :

(i) exigences plus appropriées en matière de capital social initial et de qualifications des membres fondateurs;

(ii) normes de diligence des administrateurs et devoirs d'un comité de ressources en gestion;

(iii) rôle et responsabilités des comités de vérification et élaboration de systèmes d'avertissement précoce;

(iv) qualifications des administrateurs et restrictions relatives au cumul des sièges d'administrateurs.

Compagnies mutuelles d'assurance-vie

L'ACCAP, qui représente à la fois les compagnies d'assurance-vie à capital-actions et mutuelles, fait valoir que la réglementation ne doit pas faire de différence entre ces deux groupes quant aux pouvoirs d'investissement et à leurs possibilités de se diversifier au moyen de filiales et compagnies affiliées.

Nous n'avons reçu de l'industrie, des autorités de réglementation ou du public aucun mémoire qui s'oppose à ce traitement et, en principe, nous sommes en faveur de traiter les deux groupes sur le même pied. À un autre endroit du présent rapport, nous avons laissé entendre que l'existence d'institutions financières ouvertes représente des avantages considérables. L'explication de la structure de compagnies de portefeuille financières à des compagnies mutuelles d'assurance est particulièrement séduisante, car celles-ci sont des compagnies ouvertes et que, par conséquent, leur croissance contribuera à l'expansion du secteur des compagnies ouvertes. Quant à savoir si cette diversification doit se faire au moyen d'une compagnie de portefeuille financière ou d'une filiale en aval, c'est une question sur laquelle le gouvernement de l'Ontario doit s'entendre avec les dirigeants fédéraux pour faire en sorte que les mesures législatives prises aux deux paliers soient compatibles et complémentaires.

Notre mise en garde exprimée plus haut au sujet de la mise en place de fonds d'indemnisation de l'industrie qui soient satisfaisants avant toute modification législative touchant les pouvoirs des compagnies d'assurance s'étend également à notre recommandation relative aux compagnies mutuelles d'assurance-vie. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

3. Capacité des compagnies mutuelles d'assurance-vie de posséder des filiales ou des actions dans une compagnie de portefeuille financière

À condition qu'il y ait un fonds d'indemnisation de l'industrie de l'assurance-vie répondant aux conditions des autorités de réglementation, le gouvernement de l'Ontario doit chercher, en accord avec le gouvernement du Canada, les moyens de faire en sorte que les compagnies mutuelles d'assurance-vie, en tant qu'institutions financières ouvertes, ne soient pas désavantagées par rapport aux compagnies à capital-actions dans leur capacité de s'affilier à d'autres institutions financières, en recourant soit à l'organisation d'une compagnie de portefeuille financière, soit à des filiales en aval.

Mutuelles agricoles de l'Ontario

L'Ontario Mutual Insurance Association (OMIA), représentant la totalité des 51 mutuelles agricoles de l'Ontario, a comparu aux audiences du groupe d'étude[2] pour proposer qu'on accorde à ces mutuelles les mêmes pouvoirs qu'à d'autres compagnies d'assurance d'investir dans des actions ordinaires et d'acquérir des compagnies d'assurance I.A.R.D. à capital-actions en aval.

Le nombre d'opérations effectuées par le secteur de l'assurance agricole a diminué considérablement ces dernières années. Toutefois, dans les régions qu'elles desservent traditionnellement, on constate une nette augmentation des affaires d'assurance I.A.R.D. non agricole, dont certaines sont souscrites par ces mêmes compagnies. Un certain nombre de mutuelles agricoles qui ont connu une forte croissance désirent maintenant étendre leurs activités au domaine de l'assurance non agricole, mais elles ont besoin pour cela de passer par une compagnie d'assurance à capital-actions en aval pour ne pas mettre en péril leur statut de mutuelles agricoles. A notre avis, on ne devrait pas mettre obstacle à une telle diversification des mutuelles agricoles, à condition de leur imposer des contrôles réglementaires stricts que nous croyons convenir à toutes les institutions financières et à condition qu'un système efficace de surveillance soit mis en place. L'expansion, surveillée de près, de mutuelles agricoles répondant aux conditions d'admissibilité dans le secteur de l'assurance non agricole encouragera la croissance d'une industrie de l'assurance implantée en Ontario, facilitera la propriété canadienne des industries et alimentera la contribution que ces compagnies d'assurance ont faite dans le passé aux économies locales sous forme de placements et d'appui aux initiatives locales.

Les mutuelles agricoles de l'Ontario se distinguent des autres compagnies d'assurance en ce qu'elles ont déjà un fonds d'indemnisation institué par l'industrie, qui fonctionne fort bien depuis plusieurs années. L'existence de ce fonds invite, à notre avis, à accorder sans délai un élargissement des pouvoirs à cette catégorie de compagnies d'assurance, à condition qu'elles répondent aux exigences des autorités de réglementation.

Au chapitre IV, nous avons exprimé l'opinion que l'existence d'un fonds d'indemnisation de l'OMIA doit permettre d'exempter les mutuelles agricoles de l'adhésion obligatoire à tout autre fonds d'indemnisation de l'industrie des assurances. Si toutefois on envisage d'accorder aux mutuelles agricoles le droit d'acquérir des compagnies d'assurance I.A.R.D. à capital-actions en aval, cette situation nouvelle pose, quant au fonds d'indemnisation, une question qui, à nos yeux, doit être résolue. Nous considérons que deux options offrent une solution satisfaisante : soit l'extension du fonds d'indemnisation de l'OMIA à toutes les sociétés affiliées d'assurance en aval de ces mutuelles agricoles, soit l'adhésion des sociétés affiliées en aval à un fonds d'indemnisation des compagnies d'assurance I.A.R.D. à capital-actions approuvé par les autorités de réglementation. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

4. Mutuelles agricoles de l'Ontario : propriété de compagnies à capital-actions

Le gouvernement de l'Ontario doit faire savoir qu'il a l'intention de permettre à des mutuelles agricoles de l'Ontario, sous réserve de l'autorisation ministérielle, de posséder des compagnies d'assurance I.A.R.D. en aval qui sont des compagnies à capital-actions, à condition que soit constitué et mis en place un fonds d'indemnisation de l'industrie satisfaisant relativement auxdites compagnies à capital-actions. Il y a lieu d'assujettir cette autorisation à la capacité de la mutuelle de démontrer l'existence d'un projet, les bonnes moeurs et la compétence des directeurs et les antécédents dans la branche d'affaires I.A.R.D.

Chapitre IX

Caisses de crédit

On compte plus de 900 caisses de crédit en Ontario, regroupant près de deux millions de personnes, et un actif qui est de l'ordre de 6 milliards de dollars. Dans notre rapport intérimaire, nous nous sommes particulièrement penchés sur les caisses de crédit parce qu'elles ont été plus particulièrement touchées par les fluctuations sans précédent des taux d'intérêt ces dernières années. A vrai dire, un certain nombre de ces institutions ont connu un déséquilibre si dangereux entre leurs obligations à court terme et leur actif à long terme qu'elles ont toujours du mal à se rétablir de la situation déficitaire. Le gouvernement de l'Ontario a institué un programme de rétablissement qu'il y aurait lieu, croyons-nous, de poursuivre vigoureusement pour que les caisses de crédit qui sont maintenant en difficulté puissent se rétablir. Ainsi, la totalité des caisses pourront exercer leurs activités avec prudence.

Les représentants de l'institut des comptables agréés de l'Ontario (ICAO) qui ont déposé lors de nos audiences publiques ont fait, sur l'évolution du programme de rétablissement, des observations favorables que nous appuyons.[1] Ils ont remarqué que la fonction de surveillance du directeur des caisses de crédit au ministère de la Consommation et du Commerce a bénéficié d'une aide considérable du système informatisé de données mis en place par la Société ontarienne d'assurance des actions et des dépôts (SODAD). Ils ont signalé les progrès réalisés dans la prescription d'un règlement visant à améliorer la fermeté financière des caisses de crédit, par exemple, la correspondance obligatoire d'un actif portant intérêt et d'un passif de dépôt à intérêt.

L'allure à laquelle se déroule le programme de rétablissement constitue le revers de la médaille. Les représentants de l'ICAO ont fait remarquer que les nombreuses caisses de crédit de faible envergure n'ont souvent ni l'expertise ni "l'attitude qui convient pour s'adapter à un cadre normalisé de réglementation."[2] Les difficultés relatives à l'attitude ne sont pas circonscrites à certaines petites caisses de crédit. "Il existe des groupes fragmentés, des caisses de crédit à la dérive, pourrait-on dire. Parfois, ce sont de grandes caisses qui ont l'impression d'être mieux à même de gérer leurs affaires que de souscrire volontairement à des politiques tracées par une association professionnelle."[3] En attendant, dans les fédérations, "bien des caisses de crédit qui, en surface, souscrivent et soutiennent leur organisation professionnelle centrale font souvent montre d'une attitude consistant à gérer leurs propres affaires."[4] Pour revenir à notre rapport intérimaire et à la durée de cinq ans qu'il envisage pour la période de rétablissement, les représentants de l'ICAO ont lancé l'avertissement suivant : "Bien des intervenants du système des caisses de crédit risquent d'y voir l'entérinement d'un progrès assez lent et de leurs réticences à passer rapidement à un système normalisé."[5]

Nous prenons cet avertissement au sérieux. Le fait que le ton d'un certain nombre de nos propres échanges avec les membres du mouvement des caisses de crédit ait confirmé les problèmes d'attitude en question n'est pas notre moindre motif d'alarme. Il nous semble paradoxal qu'un mouvement qui s'inspire du principe coopératif montre de si nombreux symptômes de réticence à une action commune. Nous savons parfaitement qu'il est probable qu'un examen en règle des causes radicales de ce paradoxe ne servira qu'à ralentir le rythme de la période de rétablissement. Pour le moment, nous croyons fermement que l'attention de tous les intéressés doit se concentrer sur le degré de conformité des caisses avec les initiatives actuelles de l'État et de l'industrie, sur l'accélération du rétablissement des caisses de crédit qui sont encore dans des situations déficitaires et sur le renforcement du capital social des caisses de crédit en général. En ce qui concerne le capital social, les représentants de l'ICAO on attiré notre attention sur le régime fiscal actuel des caisses de crédit.[6] Nous estimons que le régime fiscal général des caisses de crédit et, sur ce point, celui d'autres institutions financières, est une question dont les ramifications s'étendent bien au-delà de nos ressources et de notre mandat. Nous estimons cependant que, grâce aux recommandations du chapitre III relativement au regroupement des responsabilités des institutions financières au sein du ministère du Trésor et de l'Économie, l'élaboration d'une politique des institutions financières peut tenir compte plus facilement de ces considérations générales. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

1. Initiatives actuelles et capital social

Le ministère du Trésor et de l'Économie doit examiner les initiatives que poursuivent les autorités de réglementation et l'industrie en vue de renforcer les activités du mouvement des caisses de crédit, tout particulièrement :

(i) en évaluant la suffisance de la conformité à ces initiatives;

(ii) en accélérant, par le biais d'une restructuration ou autrement, le rétablissement des caisses de crédit dont la situation est encore déficitaire;

(iii) en amenant les caisses de crédit à des situations où leur capital social sera suffisant.

Dans leurs déclarations formelles et informelles à notre groupe d'étude, des représentants du mouvement des caisses de crédit ont exprimé le désir d'un élargissement des pouvoirs des caisses. Or, il y a trois conditions préalables que nous estimons essentielles à tout élargissement des pouvoirs actuels des caisses de crédit.

La première est que toutes les caisses de crédit soient membres d'un fonds de stabilisation acceptable pour les autorités de réglementation. La raison pour laquelle il s'agit là d'une condition préalable est que le ministère de la Consommation et du Commerce continue d'avoir maille à partir avec certaines caisses de crédit qui, sans être affiliées à une fédération, recourent actuellement à la SODAD à la fois comme leur source d'assurance-dépôts et à leur fonds de stabilisation de facto, contrairement à une politique expresse visant à décharger la SODAD de la fonction de stabilisation. Nous nous contentons de laisser à la négociation entre

l'industrie et les autorités de réglementation le soin de régler la question de savoir si la participation à un fonds de stabilisation doit se faire seulement dans le cadre d'une fédération. Il est essentiel que le fonds de stabilisation auquel il est nécessaire d'appartenir soit approuvé par les autorités de réglementation. Les pouvoirs supplémentaires auxquels pourraient avoir accès les caisses de crédit constitueront un encouragement à la solution de cette question, c'est du moins précisément notre intention.

Nos recommandations touchant les pratiques internes de la totalité des institutions financières nous dictent notre deuxième condition préalable. Ces recommandations concernent le rôle des comités de vérification, les obligations réglementaires des vérificateurs et la dévolution aux autorités de réglementation du pouvoir d'enquêter sur les plaintes de simples citoyens qui estiment qu'une pratique interdite leur a porté préjudice dans leurs rapports avec une institution financière. Nos recommandations exigent également une norme de placement prudente et la constitution d'un comité de placement obligatoire, sensible à l'importance de la diversification des placements. Les lois en vigueur sur les caisses de crédit ne tiennent compte d'aucun de ces points. Aussi doivent-elles être modifiées au plus tôt en vue d'appliquer ces recommandations.

Notre troisième condition préalable porte sur l'application aux caisses de crédit des dispositions législatives que nous avons recommandées précisément au chapitre VII dans le cas des compagnies de prêt et de fiducie. Dans l'application de ces dispositions, il importe d'en adapter quelques-unes à la nature particulière des caisses de crédit en tant qu'institutions coopératives. C'est ainsi, par exemple, que les conditions minimales de capital recommandées dans le cas des compagnies de prêt et de fiducie ne sont pas applicables comme telles aux caisses de crédit, étant donné la nature communautaire et coopérative de celles-ci. Plusieurs caisses de crédit de l'Ontario ont un capital nettement inférieur à ces exigences minimales de capital social. Il reste, bien entendu, qu'un certain nombre de dispositions sont applicables sans modification aux caisses de crédit, notamment : l'exigence réglementaire que la caisse de crédit signale toute modification de la composition de son conseil d'administration aux autorités de réglementation qui doivent se convaincre de l'aptitude des nouveaux administrateurs quant à leurs bonnes moeurs et à leur compétence; les modifications apportées à la norme de diligence réglementaire des administrateurs de caisses de crédit pour que ceux-ci veillent comme il se doit aux intérêts des membres en leur qualité de déposants; la création d'un devoir réglementaire de plus pour le conseil d'administration, à savoir de désigner un comité des ressources en gestion pour inspirer une bonne gestion de la caisse de crédit; l'imposition d'un devoir réglementaire aux vérificateurs et à toutes autres personnes offrant des services professionnels à la caisse de crédit de signaler simultanément aux administrateurs et aux autorités de réglementation toute infraction aux dispositions relatives aux transactions intéressées et aux conflits d'intérêts, et enfin, l'exigence réglementaire de signaler à un comité permanent de l'Assemblée législative toute suspension par les autorités de réglementation ou le gouvernement du droit d'une caisse de crédit à exercer ses activités. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

2. Conditions préalables à toute modification des pouvoirs d'une caisse de crédit

Aucun élargissement des pouvoirs des caisses de crédit ne doit être mis en place tant que :

(i) chaque caisse de crédit, par l'intermédiaire de son affiliation à une fédération ou par d'autres moyens, n'est pas devenue membre d'un fonds de stabilisation approuvé par les autorités de réglementation;

(ii) une loi révisée régissant les caisses de crédit n'applique pas aux caisses les dispositions législatives recommandées dans le présent rapport comme étant applicables aux institutions financières en général;

(iii) une loi révisée régissant les caisses de crédit n'applique pas aux caisses les dispositions législatives recommandées dans le présent rapport comme étant applicables aux compagnies de prêt et de fiducie, compte tenu de la nature particulière des caisses de crédit en tant qu'institutions coopératives.

L'avant-projet de Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie renferme plusieurs dispositions relatives aux transactions intéressées et aux conflits d'intérêts. Nous avons endossé une bonne partie de ces dispositions, tout en faisant des recommandations précises en vue de leur modification. Comme les caisses de crédit sont des institutions coopératives, elles sont en général des organismes dont les déposants, les administrateurs et les emprunteurs sont tous détenteurs d'actions. Cela créée des possibilités de transactions intéressées et de conflits d'intérêts, soit entre détenteurs d'actions, soit entre détenteurs d'actions et cadres, qu'il n'est peut-être pas possible de corriger exactement de la même façon que nous l'avons recommandé pour les compagnies de prêt et de fiducie. À nos audiences publiques, des représentants de l'ICAO se sont montrés préoccupés de constater que les membres des caisses de crédit n'acceptent pas la différence entre la nature du capital-actions qu'ils détiennent dans les caisses de crédit et leurs dépôts.[7] À vrai dire, comme nous l'avons signalé au chapitre IV, la possibilité de recourir à une assurance-dépôts pour les comptes de capital-actions signifie que souvent, les membres des caisses de crédit n'ont aucun capital de risque en jeu dans leurs caisses. Ce fait n'encourage pas les membres des caisses de crédit à surveiller de près les activités de leurs dirigeants et augmente le risque que les dirigeants, à eux seuls ou en collusion avec des membres qui ont manifesté de l'intérêt pour la direction de la caisse de crédit, entreprennent des transactions intéressées ou d'autres transactions entachées de conflits d'intérêts. À titre de mesure préparatoire à la révision des lois régissant les caisses de crédit, nous estimons que le mieux est de charger le ministère du Trésor et de l'Économie d'examiner ces caractéristiques particulières des caisses de crédit pour faire en sorte que les risques latents de conflits d'intérêts n'aient aucun effet préjudiciable sur l'exploitation des caisses de crédit. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

3. Examen des risques de conflits d'intérêts et de transactions intéressées

Le ministère du Trésor et de l'Économie doit examiner l'aspect particulier du système des caisses de crédit où les déposants, emprunteurs et administrateurs, sont tous propriétaires d'actions et rendre compte de son examen pour que le risque latent de conflits d'intérêts n'ait pas d'effet préjudiciable sur l'exploitation de la caisse de crédit.

Nous abordons maintenant les pouvoirs supplémentaires qu'on pourrait, à notre avis, accorder aux caisses de crédit une fois remplies les conditions préalables susmentionnées. Un mémoire que nous avons reçu de Civil Service Co-operative Credit Society Limited[8] soulève la possibilité pour une caisse de crédit de posséder d'autres institutions financières, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une compagnie de portefeuille en aval. Nous estimons que le ministère du Trésor et de l'Économie doit envisager cette possibilité dans le cadre de son examen d'éventuels conflits d'intérêts, compte tenu des principes généraux de propriété que nous avons énoncés au chapitre V.

L'autre possibilité d'accroissement des pouvoirs d'une caisse de crédit soumise à notre attention relève du domaine des prêts commerciaux et de la location commerciale. Actuellement, une caisse de crédit peut octroyer des prêts commerciaux, mais seulement aux compagnies qui sont ses membres. L'article 82 de la Loi sur les caisses populaires et les Credit Unions précise qu'une caisse peut octroyer un crédit de ce genre aux compagnies membres, jusqu'à concurrence de sept pour cent du total de son capital social suffisant, de ses dépôts et de ses excédents et, sous réserve de l'autorisation des autorités de réglementation, jusqu'à concurrence de quinze pour cent de ce total.

Nous appuyons les plafonds en pourcentage que l'article 82 applique aux prêts commerciaux. Toutefois, l'importance que nous attachons à la diversification de l'actif nous amène à préconiser que les grandes caisses de crédit puissent accorder des prêts commerciaux à des non-membres aussi bien qu'à des membres. Il reste une taille limite des caisses de crédit au-dessous de laquelle il y aurait lieu de restreindre les prêts commerciaux aux seuls membres, car nous estimons que, comme dans le cas des compagnies de fiducie, les prêts commerciaux en général requièrent une compétence qu'on risque de ne pas trouver dans de petites entreprises. Nous estimons que des caisses de crédit d'un actif total d'au moins 15 000 000 $ devraient pouvoir consentir des prêts commerciaux à des non-membres, sous réserve des plafonds en pourcentage de l'article 82.

Quant à la location commerciale, soit à des membres, soit à des non-membres, c'est une autre question. La location exige une compétence différente et peut comporter des risques sensiblement différents de ceux des prêts commerciaux. On devrait interdire aux caisses de crédit de se livrer à la location commerciale. Une fois qu'elles ont établi des antécédents de compétence en prêts commerciaux, le gouvernement peut revenir sur cette interdiction.

Dans ce contexte, le libellé actuel de la clause omnibus (paragraphe 79(2) de la Loi sur les caisses populaires et les Credit Unions) nous préoccupe. On peut y voir peut-être la permission de se livrer à la location commerciale, mais on peut se demander dans quelle mesure elle permet des prêts commerciaux à des non-membres. Bien que les autorités de réglementation nous aient informés que leur interprétation de la clause omnibus ne permet pas de prêts commerciaux à des compagnies non membres, nous estimons que sa teneur devrait clairement interdire à la fois cette activité et la location commerciale. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

4. Autorisation de prêts commerciaux

a) Sous réserve des conditions énoncées à la recommandation 2, une caisse de crédit dont l'actif est égal ou supérieur à 15 000 000 $ doit pouvoir octroyer des prêts commerciaux à des compagnies qui ne sont pas membres de la caisse de crédit.

Lesdits prêts sont assujettis à la disposition suivante, à savoir que tout prêt à une personne morale, membre ou non membre, ne dépasse pas une somme égale à sept pour cent du total que représentent le capital social suffisant, les dépôts et les excédents ou, si l'on obtient l'autorisation des autorités de réglementation, ne dépasse pas quinze pour cent de ce total.

b) On ne doit pas permettre pour le moment aux caisses de crédit de se livrer à la location commerciale.

c) La clause omnibus doit être modifiée pour prévoir, sans ambiguïté, qu'elle ne peut être considérée comme autorisant une caisse de crédit à pratiquer les prêts commerciaux ou la location commerciale, de quelle sorte que ce soit.

Les caisses de crédit relèvent pricipalement de la compétence provinciale, mais la coopération fédérale-provinciale n'en est pas moins souhaitable relativement à leurs affaires qu'elle ne l'est pour d'autres institutions financières. Quant à la question extrêmement importante de l'assurance-dépôts, nous avons souligné au chapitre IV que l'obtention et le maintien en vigueur d'une assurance ayant des modalités identiques devrait être un principe fondamental d'ordre public. Une autre dimension fédérale-provinciale qui nous préoccupe touche la relation entre la Société canadienne de crédit coopératif limitée (SCCC) et les fédérations provinciales. La SCCC est un organisme à charte fédérale relevant de la compétence réglementaire du surintendant fédéral des assurances. Les fonds de la SCCC viennent principalement des fédérations qui sont ses membres. Celles-ci doivent respecter des seuils de cotisation de capital et de dépôt à la SCCC. La Credit Union Central of Ontario a actuellement quelque 100 millions de dollars investis dans la SCCC.

En tant qu'organisme national, la SCCC est une source souhaitable de diversification pour les investissements des caisses de crédit. La qualité de ces investissements préoccupe à juste titre les autorités de réglementation des provinces dont les fédérations sont membres de la SCCC. En même temps, la solidité financière des fédérations qui sont ses membres préoccupe à juste titre le surintendant fédéral des assurances parce que leur situation se répercute sur la SCCC. Nous sommes inquiets de l'absence apparente de liaison fédérale-provinciale étroite en ce qui concerne la réglementation de la SCCC et des fédérations. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

5. Liaison fédérale-provinciale et échange d'informations

Le gouvernement de l'Ontario doit procéder à des échanges de vue officiels avec le gouvernement du Canada concernant les moyens permettant d'assurer une liaison permanente et des échanges réciproques d'informations touchant la Société canadienne de crédit coopératif qui relève du mandat réglementaire du surintendant fédéral des assurances et des fédérations qui relèvent du mandat réglementaire du directeur des caisses de crédit de l'Ontario.

Chapitre X

L'industrie des valeurs mobilières

Contexte

La propriété de l'industrie des valeurs mobilières en Ontario est une question sur laquelle le public, l'industrie et les autorités de réglementation se sont penchés à plusieurs reprises pendant presque deux décennies. L'acquisition, en 1969, d'une grande maison de courtage du Canada, Royal Securities Corporation Limited, par une filiale canadienne en propriété exclusive de la maison de courtage américaine Merrill Lynch, Pearce, Fenner and Smith, Inc. a créé chez les responsables du gouvernement et de l'industrie une préoccupation face à l'éventualité d'une domination étrangère de l'industrie canadienne des valeurs mobilières. La préoccupation de l'industrie a abouti à la création, en juillet 1969, par les principaux organismes d'autoréglementation,[1] du comité chargé d'étudier les exigences et sources de capital, et les conséquences d'un capital non résidant pour l'industrie canadienne des valeurs mobilières. Le rapport[2] de ce comité (le "Rapport Moore") a abouti à la publication d'un document de prise de position[3] du comité mixte de l'industrie qui a examiné le rapport et fait à son tour des recommandations au gouvernement de l'Ontario au sujet de la propriété de l'industrie canadienne des valeurs mobilières par des non-résidents.

À peu près au moment de la publication du document de prise de position du comité mixte de l'industrie, l'honorable William G. Davis, Premier ministre de l'Ontario, a annoncé le 13 juillet 1971,[4] devant l'Assemblée législative, la politique du gouvernement de l'Ontario.

> "...Le milieu des investisseurs doit être responsable des besoins particuliers du Canada et y être sensible. Ses propriétaires doivent répondre à ces besoins et aspirations.
>
> Nous croyons essentiel que la propriété des compagnies d'investissement demeure essentiellement canadienne."

Pour mettre en oeuvre cette politique, le gouvernement promulgue alors un règlement[5] limitant la propriété par de non-résidents de maisons de courtage enregistrées en vue d'exercer leurs activités en Ontario. Conformément à ce qu'on a appelé la règle 10/25, les non-résidents et leurs

associés et sociétés affiliées ne peuvent posséder plus de 25 pour cent des titres émis d'une catégorie quelconque, et un non-résident et ses associés et sociétés affiliées ne peuvent en posséder plus de dix pour cent.

Dans sa déclaration à l'Assemblée législative, le Premier ministre Davis demande à la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario (CVMO) d'examiner plusieurs questions étudiées dans le Rapport Moore, notamment celle de la participation publique aux maisons de courtage et le maintien du statut des maisons inscrites actuellement, dont le contrôle est étranger. Le rapport de 1972[6] de la CVMO aboutit à une révision[7] du règlement régissant la propriété par de non-résidents en 1974 pour lui donner une forme substantiellement la même que celle en vigueur actuellement.[8] Le règlement actuel maintient la norme 10/25 relative aux non-résidents en matière d'investissement dans de nouvelles maisons de courtage. Il impose des modifications importantes à la propriété des maisons de courtage existantes et impose des conditions aux activités des maisons non résidantes enregistrées dans l'Ontario en juillet 1971 qui enfreignent la norme 10/25 (les "maisons jouissant de droits acquis").

Le rapport de 1972 de la CVMO reconnaît que la Loi sur les valeurs mobilières[9] exempte les courtiers, notamment les maisons de courtage non résidantes, des conditions d'enregistrement, lorsque les courtiers traitent avec des membres avertis du public ontarien. Préoccupée de ces activités dans ce qu'il est convenu d'appeler le "marché exempté", la CVMO présente en 1979[10] un rapport au ministre de la Consommation et du Commerce. Ce rapport recommande de limiter les activités des maisons non résidantes (sauf celles jouissant de droits acquis) en Ontario aux opérations relatives aux valeurs mobilières étrangères avec des résidents de l'Ontario et à des activités accessoires à la vente, hors du Canada, de valeurs mobilières émises par des organismes ontariens. Ces recommandations représentent une réduction notable des activités que pouvaient exercer des maisons non résidantes participant alors au marché exempté et n'ont jamais été incorporées dans une loi ou un règlement de l'Ontario.

Les questions de propriété sont abordées ensuite en 1981 lorsque la CVMO tient une audience sur la propriété publique de maisons de courtage de l'Ontario. Ces audiences aboutissent à l'adoption d'une déclaration de politique[11] permettant à des maisons de courtage de l'Ontario de rassembler un capital dans le cadre d'émissions publiques d'actions, sous réserve de certaines conditions et restrictions. L'accès aux investisseurs publics qui en résulte à titre de source de capital n'est mis à profit que par un nombre limité de maisons de courtage.

Ce que nous avons déjà décrit comme l'érosion permanente des quatre piliers aboutit aux audiences de la CVMO en 1982 relatives à la propriété institutionnelle des maisons de courtage et de la diversification de ces maisons dans des activités nouvelles. Les audiences aboutissent au rapport de décembre 1982[12] de la CVMO au ministre de la Consommation et du Commerce. Cinq commissaires y recommandent de ne pas permettre aux institutions financières d'investir dans des maisons de courtage, alors que trois commissaires recommandent de limiter ce genre de placement à dix pour cent.

La proposition de la Banque Toronto-Dominion d'offrir des services de courtage à prix réduits aboutit à une longue réunion publique et au rapport de la CVMO[13] en octobre 1983, conformément auquel la banque établit ce qu'il est convenu d'appeler le Service d'Investissement de la Ligne Verte (SILV). Il n'existe pas encore de preuve d'un vif enthousiasme de la part des autres banques de saisir l'occasion d'offrir à leurs clients des services de courtage à prix réduits.

Au début de 1984, Gordon Capital Corporation sollicite de la Bourse de Toronto (B. de T.) et de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières (ACCVM) l'autorisation de distinguer ses activités dans le marché exempté de ses activités réglementées en les confiant à des compagnies différentes. La compagnie exerçant ses activités dans le marché exempté devait avoir un élément de propriété par des non-résidents qui aurait été interdit à la compagnie exerçant des activités réglementées. Le Conseil des gouverneurs de la B. de T. rejette la demande d'autorisation de Gordon Capital, et cette maison demande une audience et un examen de ladite décision par la CVMO. Celle-ci décide que les questions soulevées par la demande de Gordon Capital exige une enquête d'ordre plus général et convoque des audiences publiques à l'automne de 1984 pour envisager une large gamme de questions relatives à la propriété de maisons de courtage et à l'érosion des quatre piliers. Ces audiences attirent une vaste participation et, en février 1985, la CVMO remet au ministre de la Consommation et du Commerce, un rapport[14] appelé aux présentes le "Rapport Dey".

Le Rapport Dey recommande l'application immédiate de modifications étendues touchant la réglementation des participants à l'industrie des valeurs mobilières de l'Ontario. Le résumé qui suit en décrit les principales recommandations :

(i) Propriété par des non-résidents de maisons de courtage canadiennes

Des non-résidents, notamment une seule et même personne non résidante, pourraient posséder des titre comportant jusqu'à concurrence de 30 pour cent des voix et de 30 pour cent des titres de participation d'une maison de courtage. Toutefois, si des non-résidents possèdent globalement plus de dix pour cent d'une catégorie quelconque de titres de participation, un seul et même investisseur de l'industrie (ou un groupe d'investisseurs de l'industrie tenus d'exercer leurs droits de vote comme s'il s'agissait d'un seul et même investisseur) doit posséder des titres représentant plus de 50 pour cent des titres de participation et plus de 50 pour cent des voix. Le rapport Dey appelle cette catégorie d'investisseurs "investisseur important de l'industrie", appellation qu'elle conservera dans le présent rapport.

(ii) Accès direct par des courtiers étrangers

On permettrait à des non-résidents un accès direct au marché des valeurs mobilières de l'Ontario dans le cadre d'une nouvelle catégorie d'enregistrement, celle de "courtier étranger". Ces participants directs auraient le droit de posséder environ 30 pour cent du capital de l'industrie canadienne des valeurs mobilières, chaque maison individuelle étant limitée à 1,5 pour cent. L'attribution de ces enregistrements d'accès direct serait laissée à la discrétion de la CVMO et serait restreinte aux filiales canadiennes de maisons de courtage non résidantes. Les filiales d'institutions financières non résidantes exerçant ces activités comme telles au Canada ne pourraient être enregistrées à titre de courtier étranger.

Les trois maisons jouissant actuellement de droits acquis seraient réglementées à titre de courtiers étrangers inscrits, mais le capital de chacune d'elles pourrait dépasser la norme de 1,5 pour cent pour tenir compte du niveau de leur participation actuelle dans le marché des valeurs mobilières du Canada.

(iii) Propriété par des institutions financières

Des institutions financières, notamment une seule et même institution, pourraient posséder des titres représentant jusqu'à concurrence de 30 pour cent des voix et 30 pour cent des titres de participation d'une maison de courtage. Si une institution financière possédait au total plus de dix pour cent d'une catégorie quelconque de titres de participation d'une telle maison, il faudrait faire appel à un investisseur important de l'industrie.

(iv) Propriété par des investisseurs n'appartenant pas à l'industrie, autres que des institutions financières ou des non-résidents

Ces "autres" investisseurs n'appartenant pas à l'industrie pourraient posséder globalement des titres comportant jusqu'à concurrence de 49 pour cent des voix et de 49 pour cent des titres de participation d'une maison de courtage. Il ne serait permis à aucun "autre" seul et même investisseur de posséder plus de 30 pour cent de l'une ou l'autre catégorie de ces valeurs. Toute maison de courtage dans laquelle d'"autres" possèdent ensemble plus de 10 pour cent d'une catégorie quelconque de titres de participation devrait avoir un investisseur important de l'industrie.

(v) Le marché exempté

Les exemptions de la Loi sur les valeurs mobilières actuelle en matière d'enregistrement seraient révoquées en ce qui concerne la prise ferme et la négociation de valeurs mobilières de sociétés; la négociation des valeurs mobilières de l'État ne serait pas touchée et le règlement resterait inchangé.

(vi) Préservation des quatre piliers

Le courtage service complet et la prise ferme seraient préservés à titre de fonctions protégées des maisons de courtage. Toutefois, la CVMO serait libre d'accorder l'enregistrement à des institutions financières et "autres" offrant un service exigeant l'enregistrement en vertu de la loi, sous réserve que ce service ne compromette pas sérieusement la réalisation des fonctions protégées par l'industrie des valeurs mobilières. La CVMO pourrait également, à sa discrétion, autoriser des ententes de réseau en vertu desquelles des maisons de courtage offriraient des

produits non reliés aux valeurs mobilières ou en vertu desquelles d'autres offriraient, de la part des maisons de courtage, des produits reliés aux valeurs mobilières.

(vii) Conseillers

Aucune restriction relative à la propriété ou à l'accès ne s'appliquerait aux conseillers.

(viii) Accès des investisseurs canadiens aux marchés internationaux

Les maisons de courtage non résidantes auraient le droit de solliciter les affaires de certains investisseurs avertis de l'Ontario quant aux valeurs mobilières étrangères ou inscrites à la cote de plusieurs Bourses. La sollicitation d'investisseurs détaillants de l'Ontario dans le domaine des valeurs mobilières étrangères ou inscrites à la cote de plusieurs Bourses par une maison de courtage non résidante ne serait permise que si celle-ci était enregistrée conformément à une nouvelle catégorie d'enregistrement, à savoir celle de "courtier international".

Les recommandations du rapport Dey ont fait l'objet d'une attention soutenue et de débats au cours des travaux de notre groupe d'étude. Le comité des marchés de capitaux de l'industrie des valeurs mobilières, tout en acceptant favorablement l'idée de réglementer le marché exempté, est cependant en désaccord profond avec le rapport Dey.[15] Par ailleurs, certains membres de l'industrie, notamment MM. Neil Baker[16] et Thomas Kierans,[17] respectivement de Gordon Capital Corporation et McLeod Young Weir Limitée ont exprimé leur appui aux initiatives du rapport.

Accès étranger et propriété par des non-résidents de l'industrie des valeurs mobilières de l'Ontario

Quant au degré d'accès étranger direct au niveau envisagé par le rapport Dey, même ceux qui appuient ses recommandations font une mise en garde. M. Baker se demande si l'industrie canadienne a atteint une stature suffisante pour affronter avec succès la concurrence au cas où des courtiers étrangers pourraient avoir accès, jusqu'à concurrence de 30 pour cent, au capital de l'industrie canadienne des valeurs mobilières.[18] M. Kierans, bien que prêt à se résigner à cette recommandation, fait valoir qu'il pourrait être préférable d'adopter une approche progressive qui pourrait commencer avec 15 pour cent du capital de l'industrie.[19] À notre avis, il ne faudrait pas rejeter ces appréhensions comme étant l'expression pure et simple d'intérêts personnels étroits. L'aptitude de l'industrie canadienne à affronter la concurrence d'intervenants étrangers est un élément de base à considérer dans la conduite des relations économiques internationales. Quand il s'agit de l'industrie des valeurs mobilières, il faut attacher une grande importance au fait qu'il existe une déclaration formelle de politique voulant que cette industrie ait la capacité interne de satisfaire les besoins des Canadiens.

À nos yeux, cet élément à considérer place la question de l'accès étranger à l'industrie canadienne des valeurs mobilières à un niveau bien au-delà du mandat réglementaire de la Commission des valeurs mobilières de

l'Ontario, et bien au-delà de notre propre mandat. Autant le principe que la portée de l'accès étranger à l'industrie des valeurs mobilières sont des questions d'ordre public fondamentales qui constituent à proprement parler l'apanage du gouvernement de l'Ontario. Justement parce qu'il y a lieu de considérer des éléments vastes et complexes, nous attachons une grande importance à renforcer l'aptitude de l'État, grâce aux modifications de structures recommandées au chapitre III, de décider de ces matières d'une façon qui soit à la fois avertie et inspirée par des entretiens fédéral-provinciaux sur les échanges internationaux de services. Nous croyons que ce ne serait pas servir le Canada que de faire des concessions volontaires en matière d'accès étranger alors qu'on propose des entretiens sur l'accroissement des échanges en matière de services. Il est peu probable que toute concession volontaire donne au Canada une meilleure position pour négocier lors d'entretiens de ce genre. Dans l'attente des débats nécessaires, toute modification de la politique actuelle relativement à l'accès étranger devrait être mise en suspens. Cette réflexion concerne également toute modification du règlement actuel relativement aux maisons de courtage jouissant de droits acquis, dont la situation actuelle reflète la politique de l'État à l'heure actuelle.

Nous sommes parvenus à une conclusion analogue relativement à l'investissement étranger dans les maisons de courtage canadiennes, question couverte par la norme de propriété de 10/25 clairement énoncée par le gouvernement de l'Ontario depuis 1971. Selon le rapport Dey, le modèle de participation de 30 pour cent de titres étrangers, lorsqu'il est réuni à la présence d'un investisseur important de l'industrie, "tient compte de la politique de l'État selon laquelle la propriété des maisons de courtages canadiennes doit rester essentiellement canadienne".[20] Cette affirmation repose sur la conviction qu'un actionnaire détenant 30 pour cent des voix ne sera pas en mesure d'exercer un contrôle ou une influence notable sur la maison de courtage. Nous ne partageons pas cette conviction. La plupart des maisons de courtage appartiennent actuellement à des membres de l'industrie dont les intérêts oscillent entre dix pour cent et un pourcentage très faible. Même si l'investisseur important de l'industrie détenait 51 pour cent ou plus des actions donnant droit de vote de la maison de courtage, l'actionnaire détenant 30 pour cent aurait probablement, à notre avis, une influence si importante qu'elle pourrait frôler le contrôle. Un actionnaire de cette envergure aurait probablement le droit de siéger au conseil d'administration. S'il en était ainsi, son influence serait vite sollicitée par ceux qui recherchent une position de chef de file dans la maison de courtage. Autrement dit, il ne faudrait pas considérer à priori que l'investisseur important de l'industrie détenant 51 pour cent des actions donnant droit de vote constituerait un groupe uni ayant un intérêt identique. Un intérêt de 30 pour cent détenu par une compagnie étrangère constituerait probablement un placement permanent, tandis que l'investisseur important de l'industrie, par sa nature même, serait composé d'un groupe en évolution constante. La question du degré d'influence qu'une compagnie étrangère de ce genre pourrait exercer grâce à une participation de 30 pour cent a fait l'objet d'un examen approfondi au cours de nos audiences publiques et, malgré la différence des points de vue exprimés, le groupe d'étude a conclu qu'une telle participation confère à l'investisseur étranger le pouvoir très appréciable de dicter, dans certaines circonstances, la politique que les maisons de courtage doivent suivre et, dans la quasi-totalité de cas, faire en sorte qu'on ne prenne pas de mesures contraires aux désirs exprimés par cet investisseur. Nous croyons, par

exemple, que, selon le principe de la prépondérance de la preuve, le modèle d'une participation de 30 pour cent de titres étrangers va à l'encontre de la politique ontarienne voulant que les maisons de courtage canadiennes restent essentiellement canadiennes et, par conséquent, que ce modèle ne doit pas être mis en place tant que le gouvernement n'a pas énoncé formellement qu'il modifiait sa politique.

Parvenus à cette conclusion, nous désirons formuler quelques réflexions sur les mérites d'augmenter l'investissement étranger dans les maisons de courtage canadiennes, car cette question sera débattue dans le cadre d'une réévaluation de la politique actuelle. Au cours de nos audiences, on a fait valoir en faveur du cas, non seulement le principe d'un accès supplémentaire au capital, mais aussi que l'investissement étranger mettrait à la portée des maisons de courtage canadiennes une forme particulièrement synergique de capital. Parmi les synergies prétendues; l'accès à une technologie de pointe, à des nouvelles idées et à de nouveaux moyens de placement occupe une place de choix; un meilleur service des émetteurs canadiens qui désirent couvrir les marchés étrangers et de plus larges débouchés à l'étranger pour les investisseurs canadiens.

Selon la présentation qui nous en a été faite, la preuve qu'un accroissement de la propriété étrangère contribuera à ces fins souhaitables est vague. Bien que l'acquisition de nouvelles technologies puisse être reliée à l'accès à un capital supplémentaire, ni les dépositions ni les mémoires écrits ne précisent les technologies que l'on pourrait acquérir seulement au moyen d'une plus grande participation étrangère à l'industrie des valeurs mobilières de l'Ontario. Quant à l'accès à de nouvelles idées et à de nouveaux moyens en matière de placements, on ne nous a pas dit pourquoi les aspects novateurs d'une émission, soit sur le marché canadien, soit sur les marchés étrangers, ne peuvent pas être imités rapidement par les maisons de courtage canadiennes, pas plus qu'il n'y a de preuve que les maisons de prise ferme canadiennes sont dépourvues de l'ingéniosité requise pour développer de nouvelles idées. Qui plus est, l'hypothèse qu'un accès de ce genre découlerait généreusement de l'expertise étrangère qui est supposée accompagner l'investissement étranger a été sérieusement remise en question. Un employé d'une grande maison de courtage ayant des droits acquis et qui a déposé au cours de nos audiences publiques a déclaré qu'il n'avait guère ressenti une infusion d'expertise en provenance de la société mère américaine de sa maison au Canada.[21] En dernier lieu, en ce qui concerne les facilités d'accès aux marchés internationaux, de la part d'investisseurs ou de celle des émetteurs, on ne nous a pas dit ce qui pourrait rendre la propriété étrangère de maisons de courtage canadiennes un moyen plus souhaitable d'atteindre ces fins qu'un accès direct de la part des Canadiens. Il y a des motifs de douter que des maisons étrangères qui participent déjà avec beaucoup de succès aux marchés internationaux et desservent les intérêts des clients canadiens sur ces marchés, aient un motif puissant d'appuyer une participation canadienne dans laquelle ils ne détiennent qu'un intérêt de 30 pour cent. On a prétendu que certains des concurrents les moins à craindre qui participent actuellement dans les marchés internationaux pourraient saisir une telle occasion de s'associer à une maison canadienne, mais le groupe d'étude n'a pas pu conclure l'importance de la contribution que de tels accès pourraient apporter aux efforts canadiens en vue d'une participation effective. Les marchés internationaux sont dominés par un nombre relativement petit de maisons de prise ferme et de banques qui ont des pouvoirs considérables de placer rapidement des valeurs mobilières et donc de contribuer de façon importante au succès d'une prise ferme. Les participants canadiens qui se sont taillé

une place dans ces marchés ont également tendance à être des preneurs fermes importants et se trouvent également être les filiales de banques canadiennes qui peuvent contribuer de façon importante au placement de valeurs mobilières. Nous avons donc été dans l'impossibilité de conclure que l'augmentation de la propriété étrangère représenterait une contribution appréciable aux efforts du Canada de se tailler une bonne participation dans ce marché. On ne nous a pas non plus expliqué comment cette initiative aiderait l'effort canadien visant à obtenir l'accès aux marchés internationaux où l'on décourage la participation étrangère. À notre avis, il est plus probable que ce genre de problème soit résolu dans le cadre de négociations entre pays souverains. Ce dernier argument appuie, bien entendu, notre conclusion générale selon laquelle il y a lieu de considérer les changements de politique à l'égard de l'accès étranger et de la propriété étrangère dans le cadre d'échanges bilatéraux et multilatéraux en matière de services.

Cette conclusion recouvre la création proposée dans le rapport Dey d'une nouvelle catégorie d'enregistrement, celle de courtier international, qui permettrait à des inscrits non résidents de solliciter la permission de négocier des valeurs étrangères et inscrites à la cote de plusieurs Bourses. Cette catégorie d'enregistrement ne serait assujettie à aucune limite à la propriété ou au capital, sauf que l'enregistrement ne serait pas offert à des maisons de courtage étrangères contrôlées par des résidents du Canada qui ne pourraient satisfaire aux exigences de propriété applicables aux inscrits à titre de courtiers que recommande le modèle de la CVMO présenté dans le rapport Dey. Nous n'arrivons pas à comprendre la raison d'être de l'interdiction qui serait faite aux maisons de courtage étrangères contrôlées par des institutions financières résidentes canadiennes d'acquérir ce genre d'enregistrement, à moins qu'il ne s'agisse d'une fidélité pure et simple au principe de la distinction des quatre piliers. Si elle était adoptée, cette recommandation aurait pour effet anormal d'étendre la présence étrangère au Canada tout en limitant la participation de maisons contrôlées par des résidents du Canada. Cette recommandation devrait être maintenue en suspens ainsi que toute interprétation de la CVMO qui mine les politiques actuelles.

Dans ce dernier ordre d'idées, nous remarquons que le rapport Dey recommande également que les restrictions touchant la propriété par des non-résidents ne s'appliquent aucunement aux inscrits dans la catégorie de conseillers, parce que la CVMO ne perçoit aucune menace de domination de la part de non-résidents dans l'activité consistant à donner des conseils en placement. La CVMO fait remarquer dans le rapport Dey qu'elle a déjà tenu compte de cette opinion en émettant des ordonnances exemptant cinq inscrits à titre de conseillers[22] des restrictions touchant la propriété de non-résidents. Cette pratique devrait être abandonnée tant que le gouvernement de l'Ontario ne fera pas de déclaration de politique en règle.

À la lumière de toutes ces réflexions, nous recommandons ce qui suit :

1. Accès étranger et propriété étrangère

Il y a lieu de tenir en suspens toute modification relative à l'accès étranger à l'industrie des valeurs mobilières de l'Ontario, la norme actuelle de propriété étrangère de 10/25 et le statut actuel des maisons jouissant de droits acquis, de sorte que ces questions puissent faire l'objet d'une déclaration de politique en règle et nette de la part du gouvernement de l'Ontario. En formulant sa déclaration, le gouvernement de l'Ontario devra tenir

compte du contexte général des négociations sur les échanges bilatéraux et multilatéraux qui touchent à la prestation de services et suppose une consultation fédérale-provinciale précédant la formulation des positions canadiennes.

Suffisance des capitaux, accès aux capitaux et compétitivité au sein de l'industrie des valeurs mobilières

Devant certains faits nouveaux survenus dans les marchés des capitaux, un certain nombre d'intermédiaires du marché se sont demandé si leur capital était suffisant pour relever les défis résultant de ces faits. Relativement à la suffisance du capital, on a présenté à notre groupe d'étude des données et des arguments pour ou contre. Certains ont fait valoir que l'industrie des valeurs mobilières a suffisamment de capitaux pour satisfaire les besoins des émetteurs et investisseurs canadiens, tandis que d'autres font valoir que faciliter l'accès aux capitaux s'accompagnera d'une plus grande efficacité sur les marchés canadiens.

Notre groupe d'étude n'estime pas souhaitable d'essayer d'élaborer des critères quant à la suffisance actuelle des capitaux et encore moins de juger ce qui pourrait être approprié dans l'avenir lorsque les besoins connaîtront peut-être une profonde évolution. Il croît plutôt que les participants sont les mieux placés pour déterminer, à l'occasion, leurs besoins en capitaux en fonction des exigences de leur entreprise et de leurs débouchés. Nous croyons, toutefois, que la liberté laissée aux participants de chercher des capitaux auprès de sources diverses doit être assujettie à des principes appropriés d'ordre public quant aux sources de ces capitaux. C'est pourquoi le droit d'accès aux capitaux doit être assujetti à une politique d'ordre public du gouvernement de l'Ontario touchant la participation étrangère. Il doit également être assujetti à la politique que le gouvernement de l'Ontario adoptera en fin de compte au sujet des quatre piliers, quelle que soit cette politique. Par conséquent, le groupe d'étude a conclu que la question pertinente n'est pas celle de la suffisance de capitaux ni même celle du simple accès aux capitaux, mais plutôt de déterminer comment les besoins en capitaux de l'industrie peuvent être couverts conformément aux politiques d'ordre public appropriées. C'est pourquoi il a cherché le moyen de permettre un accès à des sources de capitaux différentes pour laisser l'industrie régler elle-même la question de la suffisance du capital tout en maintenant les politiques actuelles en matière de participation étrangère et de séparation entre les secteurs tangible et financier de notre économie et entre les intermédiaires financiers et ceux du marché.

Les sources traditionnelles de capitaux de l'industrie des valeurs mobilières sont les bénéfices non répartis, les prêts subordonnés et les placements de capitaux propres de la part de particuliers travaillant dans l'industrie. Aussi, l'industrie est-elle contrôlée par des particuliers travaillant dans l'industrie. (Ces particuliers seront appelés dans le présent chapitre les investisseurs de l'industrie. À cet égard, nous adoptons la définition d'"investisseurs de l'industrie" renfermée dans le projet de règlement[23] rédigé par la CVMO, en application des recommandations du rapport Dey.)

Selon la politique du gouvernement, le placement effectué par des non-résidents est assujetti à la règle 10/25. Toutefois, la Loi sur les valeurs mobilières et son règlement ne visent pas expressément l'investissement réalisé par des investisseurs n'appartenant pas à

l'industrie, résidents du Canada. Il reste que la Bourse de Toronto a un règlement interdisant à un seul et même investisseur n'appartenant pas à l'industrie de posséder des valeurs mobilières représentant plus de 10 pour cent des voix ou de posséder plus de 10 pour cent des titres de participation d'une compagnie membre. Il n'y a pas de limite quand on parle de l'ensemble des capitaux propres d'une compagnie membre qui peut être propriété d'investisseurs n'appartenant pas à l'industrie, mais les règlements de la B. de T. exigent que 40 pour cent des administrateurs ou associés d'une compagnie membre soient des participants de l'industrie.

Cela permet à des membres n'appartenant pas à l'industrie de réunir un investissement hors Bourse ou en Bourse. Si les fonds sont recueillis en Bourse, l'opération doit être conforme aux exigences de la politique 4.1 de la CVMO. Selon cette politique, la maison de courtage qui émet des valeurs doit faire le nécessaire pour qu'aucun investisseur nouveau, qui n'est pas un investisseur de l'industrie, possède à lui seul plus de dix pour cent d'une catégorie quelconque de valeurs mobilières assorties du droit de vote ou de titres de participation sans le consentement, soit de la B. de T., soit de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières, soit de l'une et de l'autre, si la maison de courtage est membre de l'une ou de l'autre ou des deux. La maison de courtage qui émet les titres doit également faire le nécessaire pour que 40 pour cent de ses administrateurs soient canadiens; elle doit obtenir l'autorisation de la CVMO et des autorités d'autoréglementation pour le reste de ses administrateurs et s'abstenir de diversifier ses activités dans d'autres secteurs de l'industrie des services financiers.

En matière d'émission de capitaux, notre groupe d'étude constate qu'il y a un certain nombre de facteurs, mises à part les restrictions imposées à l'investissement étranger, qui peuvent limiter l'aptitude de l'industrie à réunir des capitaux. Notamment, les facteurs suivants :

(i) Certains investisseurs éventuels n'ont pas le droit d'investir dans l'industrie.

(ii) Les émissions publiques ne sont pas encore largement acceptées au Canada depuis que le CVMO a annoncé dans la politique 4.1 qu'elle est disposée à permettre les émissions publiques de courtiers en valeurs mobilières. Quatre maisons de courtage seulement ont fait des émissions publiques et n'ont réuni que 23 millions de dollars.[24] L'expérience américaine indique également qu'il est difficile de s'en remettre à des émissions publiques comme source suffisante de capitaux.

(iii) Les investissements jusqu'à concurrence de 10 pour cent des capitaux propres de maisons de courtage de la part d'investisseurs n'appartenant pas à l'industrie ne sont pas courants. Une enquête menée par le Joint Securities Industry Committee en 1984 indique que, sur 89 maisons de courtage ayant répondu à l'enquête, une seule, à part les quatre maisons filiales de compagnies américaines et les quatre maisons qui ont fait des émissions publiques, a émis plus de dix pour cent de ses valeurs mobilières assorties du droit de vote à des investisseurs n'appartenant pas à l'industrie.[25]

Les défis qu'offre le milieu changeant de l'industrie des valeurs mobilières de l'Ontario exigent, à notre avis, l'élaboration de politiques

permettant à l'industrie d'attirer les capitaux qu'elle estime nécessaires, conformément à l'intérêt public dont il a été question plus haut. En dehors de l'investissement étranger, il n'existe pas de politique publique traitant de la question. La Loi sur les valeurs mobilières et son règlement n'en soufflent mot et aucune mesure n'a été prise à la suite du rapport de la CVMO en 1982 traitant expressément des questions de la propriété de la part des personnes n'appartenant pas à l'industrie. Seule la Bourse de Toronto a tenté d'esquisser une politique en Ontario.

Le Joint Securities Industry Committee dans son rapport de 1984[26] et le Comité des marchés de capitaux de l'industrie des valeurs mobilières dans son mémoire au groupe d'étude[27] ont fait valoir que la rareté de l'investissement non résidant et n'appartenant pas à l'industrie montre bien que de larges sources de nouveaux capitaux existent dans le cadre du régime réglementaire actuel. Les partisans du contraire soutiennent que cette rareté de l'investissement, en particulier de la part d'investisseurs n'appartenant pas à l'industrie, est symptomatique de l'insuffisance des encouragements à la participation. Nous croyons que le meilleur banc d'essai de ces opinions contradictoires serait d'ouvrir la porte à des investissements plus importants de la part de sources n'appartenant pas à l'industrie sous réserve des restrictions que nous estimons d'intérêt général.

Comme les auteurs du rapport Dey, nous estimons que les intermédiaires financiers canadiens peuvent être une source de capitaux éventuellement appréciable pour les maisons de courtage de l'Ontario. Certes, le mandat que nous avons reçu nous rend plus sensibles aux importants conflits d'intérêts qui peuvent surgir de "l'interpropriété" des intermédiaires du marché et des intermédiaires financiers. L'intermédiaire financier qui accorde des prêts commerciaux peut être tenté de rendre service à un débiteur en difficulté financière en poussant les clients de la maison de courtage, qui est sa filiale, à acheter les titres émis par le débiteur. L'intermédiaire financier qui gère des fonds en fiducie risquerait plusieurs conflits d'intérêts s'il était également contrôlé par une maison de courtage. Par exemple, il pourrait employer les fonds de la fiducie à acheter des valeurs mobilières souscrites par la maison de courtage, qui ne se vendent pas bien, ou encore il pourrait utiliser ses pouvoirs sur les fonds en fiducie pour augmenter sa capacité de placement en vue de remporter une affaire de prise ferme.

Nous craignons également que l'interpropriété largement répandue entre intermédiaires financiers et intermédiaires du marché n'aboutisse à l'élaboration au Canada d'un système bancaire universel, analogue à celui qui règne en Allemagne et en France. Dans ces deux pays, les banques dominent tous les aspects des marchés des capitaux. Aucune loi, aucun règlement ne sépare les activités d'intermédiaire du marché de celles d'intermédiaire financier et les banques sont parvenues à dominer toutes les fonctions du marché des valeurs mobilières, notamment en Allemagne. Comme nous l'avons souligné au chapitre II, les systèmes bancaires universels d'Allemagne et de France débouchent sur des marchés de capitaux sous-développés par rapport à ceux des États-Unis, du Canada et du Japon, pays où l'interpropriété des intermédiaires financiers et des intermédiaires du marché est restreinte.

Aucune politique permettant à des intermédiaires financiers d'investir dans des maisons de courtage ne devrait tolérer une confusion entre les fonctions distinctives d'intermédiaire financier et d'intermédiaire du marché. Toute tendance vers un système bancaire universel pourrait avoir de graves répercussions sur les marchés des

capitaux au Canada. Nous sommes d'accord avec ceux qui croient que la solidité relative des marchés des capitaux du Canada, particulièrement du marché boursier, a largement contribué à la croissance et à la spécialisation de l'économie canadienne. Par conséquent, nous estimons qu'il est de l'intérêt général que le contrôle des intermédiaires du marché et celui des intermédiaires financiers demeurent distincts.

Nous estimons également que les placements d'investisseurs canadiens n'appartenant pas à l'industrie, en dehors des intermédiaires financiers (désignés ci-après comme "autres investisseurs n'appartenant pas à l'industrie"), constituent une source de capitaux éventuellement appréciable pour les maisons de courtage de l'Ontario. Nous croyons toutefois qu'il serait des plus regrettable d'éliminer la distinction entre les intermédiaires financiers et l'économie "tangible". Nous sommes d'avis que la meilleure façon de sauvegarder les intérêts des épargnants et des investisseurs est de passer par des intermédiaires financiers pour canaliser les fonds des épargnants et investisseurs jusqu'aux utilisateurs ultimes. Un système de ce genre garantit une discipline qui ferait défaut si les entreprises pouvaient recueillir directement les fonds du public par le biais d'intermédiaires financiers et du marché qu'elles posséderaient, ce qui reviendrait à créer en quelque sorte un circuit fermé d'autofinancement.

Donc, quelle que soit la source de capital, nous partons du principe que la maîtrise des maisons de courtage enregistrées en Ontario doit rester entre les mains d'investisseurs qui participent effectivement à l'industrie canadienne des valeurs mobilières. Si la maîtrise de l'exploitation reste fermement entre les mains d'investisseurs de l'industrie, les maisons de courtage seront gérées par des spécialistes à l'abri des influences extrêmes susceptibles d'entraîner des décisions prises, non pas dans l'intérêt de la maison de courtage et de ses clients, mais dans l'intérêt d'investisseurs de l'extérieur.

La clé de tout modèle améliorant l'accès aux capitaux pour les maisons de courtage de l'Ontario de la part d'investisseurs n'appartenant pas à l'industrie consiste donc à déterminer le degré de propriété ne compromettant pas le principe que la maîtrise doit demeurer entre les mains des investisseurs de l'industrie. En ce qui concerne le seuil de 30 pour cent admis par le rapport Dey pour un seul et même investisseur n'appartenant pas à l'industrie, nous avons déjà expliqué pourquoi nous croyons qu'un actionnaire limité au seuil de 30 pour cent risque d'avoir une telle influence qu'elle friserait le contrôle. Il s'ensuit que la propriété de 30 pour cent d'une maison de courtage par un intermédiaire financier pourrait bien, de l'avis de notre groupe d'étude, finir par se confondre malencontreusement avec les fonctions d'intermédiaires financiers et du marché. De même, la propriété de 30 pour cent de la part d'une compagnie industrielle et commerciale pourrait éliminer la distinction très souhaitable entre le secteur financier et l'économie tangible.

Nous admettons volontiers qu'il est difficile de déterminer un degré précis de propriété qui ne constitue pas une influence notable. Nous croyons toutefois qu'une norme de 20 pour cent est plus appropriée que celle de 30 pour cent recommandée par le rapport Dey. La norme de 20 pour cent représente un taux d'augmentation que l'on peut réduire plus facilement qu'un pourcentage élevé. Nous remarquons que l'avant-projet de Loi sur les compagnies de prêt et de fiducie, publié par le ministère de la Consommation et du Commerce en juin 1985, interdira aux compagnies de prêt et de fiducie de posséder plus de dix pour cent des actions assorties du droit de vote

d'une institution financière.[28] Nous considérons qu'il y aurait lieu de faire exception à cette interdiction en vue de permettre la propriété jusqu'à concurrence de 20 pour cent des maisons de courtage.

Même au seuil de 20 pour cent, nous redoutons le degré d'influence qui peut être exercé. Pour être plus sûrs que les investisseurs de l'industrie conserveront la maîtrise de l'exploitation des maisons de courtage de l'Ontario, nous concluons qu'il y a lieu d'appliquer les recommandations du rapport Dey relatives aux investisseurs importants de l'industrie et de les faire jouer chaque fois qu'un seul et même investisseur n'appartenant pas à l'industrie (ou des parties liées à celui-ci) possède 10 pour cent ou plus des voix ou 10 pour cent ou plus des titres de participation d'une maison de courtage de l'Ontario. Cette condition relative à l'"investisseur important de l'industrie" permettra aux investisseurs n'appartenant pas à l'industrie de posséder globalement jusqu'à concurrence de 49 pour cent des voix et 49 pour cent des titres de participation d'une maison de courtage de l'Ontario. (En matière de définition, nous acceptons celle du rapport Dey pour qui la notion d'investisseurs englobe à la fois les personnes qui ont un lien avec l'investisseur ou celles qui lui sont affiliées selon la définition de la Loi sur les valeurs mobilières, ainsi que les personnes physiques ou morales qui agissent conjointement ou de concert avec l'investisseur. À des fins de simplification, nous décrirons comme parties "liées" toutes les autres personnes en rapport avec un investisseur.)

Le groupe d'étude ne croit pas qu'il faille traiter les intermédiaires financiers dont le contrôle est canadien différemment des autres investisseurs n'appartenant pas à l'industrie. Nous estimons qu'en limitant un seul et même intermédiaire financier dont le contrôle est canadien (et ses parties liées) à une participation de 20 pour cent, on diminue les préoccupations relatives aux conflits inhérents à l'interprétation des intermédiaires financiers et des intermédiaires du marché. Les autres détenteurs de participations, qui ont au moins une participation de 80 pour cent, ne devraient pas pouvoir entreprendre de prises fermes ou d'actions nuisibles aux intérêts de la maison de courtage en vue d'aider l'intermédiaire financier.

Nous croyons que le modèle recommandé par notre groupe d'étude, permettant, comme il le fait, une propriété très appréciable des titres de participation par des sources n'appartenant pas à l'industrie permettra à celle-ci de déterminer elle-même ses besoins en capitaux en fonction de l'évolution rapide qui caractérise les marchés des capitaux. Il est probable, qu'en raison des fluctuations du bénéfice des maisons de courtage, le financement de celles-ci représente un problème un peu plus difficile que celui du financement des maisons commerciales, dont le bénéfice est plus constant. Ceci ne veut pas dire que les maisons de ce genre ne puissent attirer les capitaux du public. Autrement dit, nous ne croyons pas qu'une industrie si ingénieuse quand il s'agit de financer de nouvelles entreprises n'ayant pas d'antécédents de gains prouvés ou des entreprises dont les bénéfices fluctuent considérablement ne puissent pas faire pour elles-mêmes ce qu'elles font pour d'autres. Nous faisons cette remarque parce que nous jugeons important que l'industrie maintienne son indépendance et parce que nous estimons que cette indépendance est d'autant mieux sauvegardée que les maisons de courtage obtiennent le gros de leurs capitaux du public et de sources de l'industrie et non d'intermédiaires financiers ou d'entreprises commerciales et industrielles majoritaires. Par conséquent, nous pensons qu'il ne faut pas perdre de vue cette considération quand on conçoit un

modèle quelconque facilitant l'accès aux capitaux. Nous croyons que le modèle recommandé permettra à l'industrie d'obtenir tout le financement qui s'avérera nécessaire, tout en maintenant son indépendance.

En fonction de tous ces éléments, nous recommandons ce qui suit :

2. **Investissements dans des maisons de courtage de la part d'investisseurs n'appartenant pas à l'industrie**

   a) **Les investisseurs n'appartenant pas à l'industrie, notamment les intermédiaires financiers, sont autorisés à détenir globalement jusqu'à 49 pour cent des droits de vote et 49 pour cent des titres de participation d'une maison de courtage enregistrée en Ontario. En outre, on ne permet pas à un seul et même investisseur n'appartenant pas à l'industrie, y compris les personnes et les compagnies liées, de posséder plus de 20 pour cent soit des droits de vote, soit des titres de participation.**

   b) **Si un seul et même investisseur n'appartenant pas à l'industrie, y compris les personnes et compagnies liées, possède plus de dix pour cent soit des droits de vote, soit des titres de participation d'une maison de courtage de l'Ontario, les investisseurs de l'industrie qui possèdent au moins 51 pour cent des titres de participation et au moins 51 pour cent des droits de vote de cette maison de courtage exercent leurs droits de vote comme s'ils constituaient un seul et même investisseur.**

   c) **Tant que la norme de propriété étrangère actuelle de 10/25 n'est pas modifiée, tous droits de vote et titres de participation détenus par un investisseur n'appartenant pas à l'industrie qui est également un non-résident doivent être considérés comme droits de vote ou titres de participation détenus par quelqu'un qui est à la fois un non-résident et un investisseur n'appartenant pas à l'industrie.**

Même si nous croyons que le plafond de 20 pour cent assure l'indépendance des maisons de prise ferme, nous pensons qu'il y a lieu d'établir des garanties complémentaires, même à ce niveau. L'une concerne la fonction de preneur ferme et l'autre le rôle des administrateurs.

Les preneurs fermes servent de cheville entre l'émetteur et l'investisseur dans le cadre du placement des valeurs mobilières. Cette position unique exige l'indépendance du preneur ferme par rapport à l'émetteur. Or, le groupe d'étude craint le manque éventuel d'indépendance lorsque la maison de courtage joue le rôle de preneur ferme pour le compte d'un investisseur n'appartenant pas à l'industrie, ou de tout membre d'un groupe d'investisseurs liés n'appartenant pas à l'industrie, qui détient une participation supérieure à dix pour cent de la maison de courtage. Nous craignons également que la fonction de preneur ferme ne soit exercée pour le compte d'une compagnie liée à tout investisseur de ce genre n'appartenant pas à l'industrie ou à tout membre d'un groupe d'investisseurs liés n'appartenant pas à l'industrie. En fonction de ces préoccupations, nous recommandons ce qui suit :

3. Interdiction aux maisons de courtage d'assumer le rôle de preneur ferme

Il y a lieu d'interdire absolument à une maison de courtage de jouer le rôle de preneur ferme soit pour son propre compte, soit à titre de mandataire, relativement à toutes valeurs mobilières d'un investisseur n'appartenant pas à l'industrie ou d'un membre quelconque d'un groupe d'investisseurs liés n'appartenant pas à l'industrie possédant plus de dix pour cent soit des droits de vote, soit des titres de participation de la maison de courtage et de jouer le rôle de preneur ferme relativement à toutes valeurs mobilières d'une personne ou compagnie liée à cet investisseur n'appartenant pas à l'industrie ou à un membre quelconque de ce groupe d'investisseurs liés n'appartenant pas à l'industrie.

Le groupe d'étude redoute l'influence éventuelle de tout administrateur élu au conseil d'une maison de courtage pour y représenter l'intérêt d'un intermédiaire financier. Tout administrateur de ce genre peut se trouver dans une situation de conflit d'intérêts par suite des connaissances acquises dans le cadre de sa fréquentation de l'intermédiaire financier ou par suite d'intérêts divergents de l'intermédiaire financier et de la maison de courtage. Nous considérons que tout administrateur placé dans une situation de conflit d'intérêts doit se comporter de la manière attendue d'un administrateur prudent dans des circonstances analogues. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

4. Restrictions relatives aux administrateurs représentant des intérêts d'intermédiaires financiers

Tous les administrateurs représentant la participation d'un intermédiaire financier à la propriété d'une maison de courtage de l'Ontario sont tenus de s'absenter lorsqu'une question dans laquelle l'intermédiaire financier qu'il représente à un intérêt fait l'objet d'une discussion ou d'un vote de la part des administrateurs.

Le marché exempté

Le rapport Dey préconise d'appuyer plus rigoureusement les règles du marché exempté en recommandant que seuls les inscrits puissent agir en qualité de preneurs fermes et de courtiers service complet de titres de sociétés. Plusieurs mémoires présentés à notre groupe d'étude adoptent une position analogue. Ces déclarations font valoir que les inscrits sont défavorisés sur le plan de la concurrence parce qu'ils ne sont pas traités sur un pied d'égalité. Elles font valoir que l'existence du marché exempté permet d'échapper aux restrictions touchant la propriété et permet une participation appréciable des non-résidents à l'industrie canadienne des valeurs mobilières. On y fait également valoir que l'élargissement du marché exempté affaiblit le principe de la séparation des fonctions et est en train de créer d'énormes risques de conflits accompagnant ce relâchement. En outre, on fait valoir que l'existence du marché exempté diminue la confiance de l'investisseur parce que des non-inscrits participant au marché exempté ne sont assujettis ni aux exigences de suffisance du capital social ni à une supervision réglementaire permanente.

Le groupe d'étude reconnaît la valeur de ces arguments, mais ne peut tirer de conclusions en raison du peu d'informations disponibles sur le marché exempté. La plupart des arguments présentés au groupe d'étude sont subjectifs et ne sont pas étayés par des preuves. Il est remarquable également que ces arguments sont d'ordinaire avancés par des parties qui, ayant averti qu'il y a lieu de rejeter l'accès étranger direct sous prétexte que c'est une source de concurrence excessive, désirent également être à l'abri de tout élément de concurrence que le marché exempté comporte actuellement. Nous croyons qu'en l'absence de données suffisantes, il n'y a lieu de rétrécir d'aucune façon le marché exempté pour le moment, étant donné qu'il maintient une concurrence au sein du marché primaire de capitaux, qu'il fournit aux petits émetteurs le moyen de réunir des capitaux plus économiquement que par voie de prospectus et qu'il fournit aux émetteurs de toute envergure le moyen de réunir des fonds rapidement. La concurrence régnant sur le marché exempté est particulièrement importante pour des petits émetteurs, étant donné que les maisons de moyenne et grande envergure disposent de l'Euromarché et du marché américain qui constituent d'autres sources de financement et encouragent la concurrence.

Un bon système de marché de capitaux est essentiel au dynamisme de l'économie canadienne. C'est pourquoi, nous croyons que le gouvernement doit toujours veiller à l'efficacité et à la sensibilité des marchés des capitaux. Pour y parvenir, il doit avoir des renseignements suffisants sur les marchés des capitaux et la capacité nécessaire de réagir sans délai à toute modification défavorable ou à toute évolution qui survient sur les marchés des capitaux.

Pratiquement, les seuls renseignements dont dispose actuellement la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario relativement au marché exempté sont ceux du formulaire 20, qu'il faut remplir après les opérations sur les valeurs mobilières réalisées conformément à certaines exceptions prévues par la Loi sur les valeurs mobilières. Les données consignées dans ce formulaire ne concernent que l'opération elle-même et non le preneur ferme ou le mandataire.

La recherche du groupe d'étude sur le marché exempté a constamment été gênée par l'insuffisance d'information publique au sujet de ce marché. On sait peu de choses sur les participants du marché exempté et les données fournies n'ont pas fait d'objet d'un examen ou d'une analyse homogènes. Nous croyons que les autorités de réglementation et l'État devraient disposer de données plus complètes. Quant au marché exempté, nous recommandons ce qui suit :

5. Le marché exempté et les renseignements requis de ses participants

Il y a lieu de maintenir les exemptions actuelles d'exigences de prospectus et d'enregistrement de courtier prévues dans la Loi sur les valeurs mobilières, mais tout participant au marché exempté où il joue le rôle de mandataire ou de preneur ferme pour un émetteur est tenu de fournir annuellement les renseignements suivants :

(i) le capital social;

(ii) le nom de chaque personne ou compagnie qui détient dix pour cent ou plus de toute catégorie de ses actions, la résidence et la citoyenneté ou le territoire de compétence où est constitué le détenteur;

(iii) une déclaration précisant que des non-résidents, soit individuellement, soit globalement, possèdent 25 pour cent ou plus d'une catégorie quelconque de ses actions;

(iv) une déclaration relative à la nature et à la source de tout autre financement utilisé;

(v) une description des genres d'activité qu'exercent régulièrement le participant et ses affiliés;

(vi) une énumération des opérations exemptées, valeur monétaire comprise, que le participant a effectuées au cours de l'année précédente;

(vii) une énumération des administrateurs et membres de la haute direction, leur citoyenneté, leur résidence et leur expérience à titre d'intermédiaire financier ou du marché.

Dans la formulation de sa politique relative à l'industrie des valeurs mobilières, le gouvernement de l'Ontario a besoin de renseignements détaillés et périodiques concernant le marché exempté. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

6. Déclaration des informations relatives aux participants au marché exempté

La Commission des valeurs mobilières de l'Ontario présente chaque année au gouvernement de l'Ontario un rapport renfermant l'information que la Commission a obtenue des participants au marché exempté.

De même que notre groupe d'étude s'inquiète de l'indépendance des preneurs fermes lorsqu'un investisseur n'appartenant pas à l'industrie possède plus de dix pour cent des titres de participation ou exerce plus de dix pour cent des voix d'une maison de courtage, nous redoutons le manque d'indépendance de la part des preneurs fermes ou mandataires participant au marché exempté. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

7. Restriction de la portée du marché exempté

Le gouvernement de l'Ontario ordonne que toute opération dans laquelle un participant au marché exempté agit à titre de mandataire ou preneur ferme perde son régime d'exemption si l'émetteur est lié au participant au marché exempté.

Le rapport Dey a pour origine les audiences publiques convoquées à l'automne de 1984 après que Gordon Capital Corporation eut demandé que la B. de T. et l'ACCVM l'autorisent à conclure une entente de propriété avec une institution financière étrangère en vue de créer une nouvelle entité qui exercerait ses opérations sur le marché exempté. Le modèle recommandé par le rapport Dey réduirait probablement la nécessité pour Gordon Capital Corporation de maintenir sa requête. Il reste que la CVMO a souligné l'urgence que ses recommandations soient appliquées par le gouvernement de l'Ontario et a prévenu qu'elle réglerait toutes les demandes qu'elle

recevrait en rapport avec les questions traitées dans le rapport Dey si elle s'estimait tenue de le faire en attendant que le gouvernement de l'Ontario arrête une politique.[29] En consignant notre désaccord avec cette attitude, nous réitérons à nouveau que toute réaction face au rapport Dey est une prérogative de politique propre au gouvernement de l'Ontario. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

8. **Proposition de Gordon Capital Corporation de participer au marché exempté avec un associé étranger**

   La Commission des valeurs mobilières de l'Ontario s'abstient de régler toute demande, comme la proposition de Gordon Capital Corporation d'exercer des activités sur le marché exempté de concert avec un résident étranger, qui indiquerait une modification de la politique à l'égard de la participation étrangère à l'industrie des valeurs mobilières de l'Ontario tant que le gouvernement de l'Ontario n'a pas fait connaître l'orientation précise de sa politique à cet égard.

Notes

Chapitre I

1. Communiqué de presse du ministère de la Consommation et du Commerce intitulé : "Annonce d'un groupe d'étude financier", 13 juin 1984 (Toronto : 1984), p. 1.
2. Rapport de la Commission royale sur le système bancaire et financier (Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1964) p. 108.
3. Rapport final du comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (Ottawa : ministère des Approvisionnements et Services, avril 1985) (ci-après désigné sous le nom de Rapport Wyman).

Chapitre II

1. Rapport intérimaire du groupe d'étude sur les institutions financières de l'Ontario (Toronto : Décembre 1984), p. 8 (désigné par la suite sous l'appellation "Rapport intérimaire").
2. E. Neufeld, The Financial System of Canada (Toronto : MacMillan Co., 1972), p. 2-3.
3. D. Gill, "Banks and Securities Markets : Some Thoughts on Evaluating Financial System Depth and Efficiency" (février 1979), cité par le Securities Industry Capital Markets Committee dans son mémoire intitulé : "Submission of the Securities Industry Capital Markets Committee on behalf of the Alberta, Montreal, Toronto and Vancouver Stock Exchanges and the Investment Dealers Association of Canada in response to the Interim Report of the Ontario Task Force on Financial Institutions (Toronto : Mai 1985), p. 22 (désigné par la suite sous l'appellation "Mémoire de la SICMC").
4. J. Pesando, "Deposit Insurance and the Incentive for Excessive Risk-Taking : Alternative Strategies for Reform" (Juillet 1985).
5. Campbell, Godfrey et Lewtas, Mémoire à la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario (Toronto : septembre 1983).
6. D. Slater, Mémoire au Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques (Ottawa : septembre 1985), p. 9.
7. Citation du rapport de R. Peterson et W. Scott intitulé : "Major Causes of Bank Failures", présenté à la conférence sur la structure des banques et la concurrence dans le secteur bancaire tenue du 1er au 3 mai 1985 à la Federal Reserve Bank of Chicago.
8. Le juge S.H.S. Hughes, commissaire, Report of the Royal Commission Appointed to enquire into the Failure of the Atlantic Acceptance Corporation Limited (4 tomes) (Toronto : 12 septembre 1969).
9. J. Bovenzi et L. Nejezchleb, "Bank Failures : Why Are There So Many?", Issues in Bank Regulation, Hiver 1985, pp.54 à 95.
10. Peterson et Scott, op. cit., n° 7.
11. Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des Communes, Hansard, Canada, Rapport sur la Banque Commerciale du Canada, première session du 33e Parlement, 1984-1985 (Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1985), p. 41:16.
12. Bovenzi et Nejezchleb, op. cit. n° 9, p. 65.

Chapitre III

1. Groupe d'étude sur les institutions financières de l'Ontario, Audiences publiques (audiences publiques), Vol. V, 5 juin 1985, pp. 984-985 (point de vue du professeur Seymour Friedland) (désigné par la suite sous l'appellation "Audiences publiques").
2. Rapport intérimaire, p. 28.

Chapitre IV

1. G. Gherson, "Bank regulator needs big stick", The Financial Post, 21 septembre 1985, p. 7; A. Toulin, "Wide reforms urged for deposit insurance", The Toronto Star, 7 novembre 1985, p. E4. Ce déficit estimatif n'inclut pas les paiements qui seront versés aux déposants de la Banque Commerciale du Canada et de la Norbanque.
2. Rapport Wyman.
3. À titre d'exemple, consulter le mémoire intitulé Submissions to the Ontario Task Force on Financial Institutions (désigné par la suite sous l'appellation "Mémoires"). Mémoire n° 3, avril 1985, p. 9 (Association des banquiers canadiens, "Observations sur le rapport intérimaire publié par le groupe d'étude sur les institutions financières de l'Ontario") (ce document est désigné par la suite sous l'appellation "Mémoire n° 3"); Mémoires, Mémoire n° 7, 26 novembre 1984, pp. 3-4 (Association canadienne des consommateurs - section de l'Ontario), "Submissions to the Task Force on Financial Institutions on the Regulation of Ontario Financial Institutions" (ce document est désigné par la suite sous l'appellation "Mémoire n° 7"); Mémoires, Mémoire n° 9, 12 mars 1985, pp. 9-13 (mémoire de M. J. Douglas Gibson) (ce document est désigné par la suite sous l'appellation "Mémoire n° 9"); Mémoires, Mémoire n° 24, mars 1985, annexe "A", pp. 7, 9 (Association des compagnies de fiducie du Canada, "Submission to the Task Force on Financial Institutions") (mémoire désigné par la suite sous l'appellation "Mémoire n° 24").
4. À titre d'exemple, consulter le document intitulé Audiences publiques, vol. I, 29 mai 1985, p. 23 (témoignage de M. J.E. Farley, membre du Special Committee on Financial Institutions du Institute of Chartered Accountants of Ontario); Audiences publiques, vol. V, 5 juin 1985, pp. 936-941 (témoignage du professeur Seymour Friedland).
5. J. Pesando, "Government Responses to the Regulatory Challenge: The Interim Report of the Ontario Task Force and the Federal Green Paper"; ce document a été présenté à la Conférence sur l'évolution et les conditions de réglementation des institutions financières à Toronto les 22 et 23 mai 1985.
6. J. Pesando, op. cit., chapitre II, n. 4.
7. Rapport Wyman, pp. 28-29.
8. Mémoires, Mémoire n° 24, annexe "A", p. 7.
9. Audiences publiques, vol. VI, 10 juin 1985, p. 1157 (témoignage de M. John Hilliker de l'Association des compagnies de fiducie du Canada). Au cours des audiences publiques, un représentant de l'Association des compagnies de fiducie du Canada a fourni son appui en matière de coassurance. Voir ibid, p. 1156 (mémoire de M. Michael Cornelissen).
10. Association des banquiers canadiens, Commentaires sur le Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (septembre 1985), p. 24.
11. Ibid., annexe 2.
12. Mémoires, Mémoire n° 7, p. 3.
13. Federal Deposit Insurance Corporation, Deposit Insurance in a Changing Environment (avril 1983), p. III-13.
14. Rapport Wyman, p. 31.
15. Rapport intérimaire, pp. B-6, B-7.
16. Mémoires. Mémoire n° 7, pp. 7-8.
17. Audiences publiques, vol. II, 30 mai 1985, pp. 153-165 (témoignage de MM. John Harper et Robert Forsythe, anciens présidents de la Ontario Mutual Insurance Association).
18. Mémoires, Mémoire n° 20, 14 mars 1985, pp. 2-4 (mémoire de la Ontario Mutual Insurance Association).

19. Audiences publiques, vol. IV, 4 juin 1985, p. 708 (témoignage de M. James Pitblado, président du Securities Industry Capital Markets Committee).
20. Rapport Wyman, pp. 16-20.
21. Ibid., p. 16.
22. À titre d'exemple, consulter le document intitulé Audiences publiques, vol. III, 3 juin 1985, pp. 367-374 (témoignages de MM. A. Taylor, président du Conseil et R.M. Macintosh, président de l'Association des banquiers canadiens) et Mémoires, Mémoire n° 24, pp. 21-23.
23. Audiences publiques, vol. III, 3 juin 1985, pp. 372-373 (témoignage de M. R.M. Macintosh, président de l'Association des banquiers canadiens); Mémoires, Mémoire n° 24, p. 22.
24. Rapport Wyman, pp. 53-54.

Chapitre V

1. Audiences publiques, vol. IV, 4 juin 1985, pp. 754-755 (témoignage de M. J. Douglas Gibson).
2. Ministère des finances, La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer, (Ottawa : avril 1985) (document désigné par la suite sous l'appellation "Livre vert").
3. Proposals for Revision of the Loan and Trust Corporations Legislation and Administration in Ontario, (Toronto : Ministère de la Consommation et du Commerce, novembre 1983).
4. Assemblée législative de l'Ontario, Interim Report of the Select Committee on Company Law, (Toronto : 1967).
5. Audiences publiques, vol. I, 29 mai 1985, pp. 38-39 (témoignage de M. R. Cameron, membre du Special Commitee on Financial Institutions du Institute of Chartered Accountants of Ontario).
6. Mémoires, Mémoire n° 5, 15 mars 1985, pp. 13-14, 36-37 (Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc., "Submission of the Canadian Life and Health Insurance Association on the Revision of the Ontario Insurance Act") (document désigné par la suite sous l'appellation "Mémoire n° 5").
7. Audiences publiques, vol. V, 5 juin 1985, pp. 948-949 (témoignage du Professeur S. Seymour Friedland).
8. Audiences publiques, vol. VI, 10 juin 1985, pp. 1216-1217 (témoignage de M. John Hilliker de L'Association des compagnies de fiducie du Canada).
9. Audiences publiques, vol. II, 30 mai 1985, pp. 228-232 (témoignage de M. J. R. Collins, membre du Comité spécial de l'Association du barreau canadien-Ontario).
10. Livre vert, p. 43.
11. Mémoires, Mémoire n° 8, 15 mars 1985, pp. 16-17 (mémoire du Professeur Seymour Friedland).

Chapitre VI

1. Sondage d'opinion effectué par le Centre de recherche Decima, pour le compte du groupe d'étude sur les institutions financières de l'Ontario en mai 1985.
2. M. Williams, "Sears Roebuck's Struggling Financial Empire", Fortune, 14 octobre 1985, p. 40.
3. Canadian Aero Service Ltd. v. O'Malley, Zarzycki, Wells, Terra Surveys Ltd., (1973) 40 D.L.R. (3d), 371; [1974] S.C.R. 592.
4. Association des banquiers canadiens, "Observations provisoires à propos du document : La réglementation des institutions financières au Canada : Propositions à considérer", (juillet 85), page opposée à la p. 10.
5. Mémoires, Mémoire n° 15, 14 mars 1985 (Insurance Brokers Association of Ontario, "Submission to the Ontario Task Force on Financial Institutions") (mémoire désigné par la suite sous l'appellation "Mémoire n° 15").

6. Étude intitulée "Canadian Attitudes Toward Financial Institutions and Insurance Agents and Brokers" et effectuée par Environics Research Group Limited pour le compte de la Canadian Federation of Insurance Agents and Brokers Association en août 1985.
7. Mémoires, Mémoire n° 15, p. 4.
8. Parkdale Community Legal Services, Inc., Regarding Financial Institutions and Services to Social Assistance Recipients (mémoire présenté au groupe d'étude sur les institutions financières de l'Ontario).

Chapitre VII

1. Ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario, Avant-projet de loi sur les compagnies de prêt et de fiducie à des fins de consultation (Toronto : juin 1985) (document désigné par la suite sous l'appellation "Avant-projet de loi", alinéas 6(1)a) et 10(5)b), paragraphe 33(a) et alinéa 160(4)c).
2. Avant-projet de loi, articles 221, 222.
3. Avant-projet de loi, paragraphe 7(d), alinéa 10(8)a), paragraphe 33(d).
4. Audiences publiques, vol. VI, 10 juin 1985, p. 1154 (témoignage de M. William Somerville de l'Association des compagnies de fiducie du Canada).
5. Voir le document intitulé Audiences publiques, vol. VI, 10 juin 1985, pp. 1167-1168 (témoignages de MM. Michael Cornelissen et Harry Riva de l'Association des compagnies de fiducie du Canada).
6. Ibid., pp. 1167-1170 (témoignage de MM. Michael Cornelissen, Harry Riva et John Hilliker de l'Association des compagnies de fiducie du Canada).
7. Mémoires, Mémoire n° 14, 29 mars 1985, p. 5 (lettre du Institute of Chartered Accountants of Ontario).
8. Avant-projet de loi, articles 92, 94, 96.
9. Mémoires, Mémoire n° 23, 12 mars 1985, p. 6 (mémoire de la Corporation financière Trilon).
10. Avant-projet de loi, paragraphes 107(2), 107(3).
11. Rapport intérimaire, p. 25.
12. Mémoires, Mémoire n° 3, p. 21.
13. Avant-projet de loi, paragraphe 145(5).
14. Avant-projet de loi, articles 137, 138.
15. Mémoires, Mémoire n° 7, p. 2.
16. Audiences publiques, vol. I, 29 mai 1985, p. 26 (témoignage de M. J.E. Farley, membre du Special Committee on Financial Institutions du Institute of Chartered Accountants of Ontario).
17. Mémoires, Mémoire n° 21, mars 1985, p. 8 (S. Sarpkaya, "A Brief on 'Interim Report of the Ontario Task Force on Financial Institutions' to the Ontario Task Force on Financial Institutions").
18. Audiences publiques, vol. I, 29 mai 1985, p. 37 (témoignage de M. Seymour Wigle, président du Conseil et premier vice-président du Special Committee on Financial Institutions du Institute of Chartered Accountants of Ontario).
19. Mémoires, Mémoire n° 3; Ibid., Mémoire n° 9.
20. G. Benston, "The Regulation of U.S. Banking", mémoire présenté à la Conférence sur l'évolution et les conditions de réglementation des institutions financières canadiennes à Toronto les 22 et 23 mai 1985. Le professeur Benston a signalé que 36 pour cent des faillites bancaires en 1982 étaient attribuables à des malversations. En ce qui concerne les faillites bancaires de 1983 et celles du premier trimestre de 1984, le professeur Benston a mentionné que les malversations en étaient la cause dans respectivement 18 et 35 pour cent des cas. Les chiffres du professeur reposent sur les résultats d'un mémoire rédigé par MM. R. Peterson et W. Scott, op. cit., chapitre II, n° 7.
21. Standing Committee on Administration of Justice, Report on White Paper on Loan and Trust Companies (Toronto : mai 1984), p. 2.

Chapitre VIII

1. Mémoires, Mémoires n° 5; Audiences publiques, vol. II, 30 mai 1985, pp. 254-355.
2. Audiences publiques, vol. II, 30 mai 1985, pp. 151-197.

Chapitre IX

1. Audiences publiques, vol. I, 29 mai 1985, pp. 12-13 (témoignage de M. N.H.W. James, membre du Special Committee on Financial Institutions du Institute of Chartered Accountants of Ontario).
2. Ibid., p. 14.
3. Ibid., p. 14.
4. Ibid., p. 15.
5. Ibid., p. 15.
6. Ibid., pp. 21-22 (témoignage de M. D.H. Atkins, membre du Special Committee on Financial Institutions du Institute of Chartered Accountants of Ontario).
7. Ibid., pp. 18-20 (témoignage de M. N.H.W. James, membre du Special Committee on Financial Institutions du Institute of Chartered Accountants of Ontario).
8. Mémoires, Mémoire n° 6, pp. 1-2 (La Coopérative de crédit du Service civil Limitée, "Submission to the Task Force on Financial Institutions").

Chapitre X

1. Au moment de la création de ce comité, les principaux organismes investis du pouvoir d'autoréglementation étaient les suivants : la Bourse canadienne, la Bourse de Montréal, la Bourse de Toronto, la Bourse de Vancouver et l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières. A l'heure actuelle, les principaux organismes investis du pouvoir d'autoréglementation sont les mêmes sauf que la Bourse de Montréal a fusionné avec la Bourse canadienne en 1974 pour former la Bourse de Montréal actuelle et que la Bourse de l'Alberta fait maintenant partie de ce groupe.
2. Report of the Committee to Study the Requirements and Sources of Capital and the Implications of Non-Resident Capital for the Canadian Securities Industry (mai 1970).
3. Report on the Joint Industry Committee Studying The Moore Report (juillet 1971).
4. Legislature of Ontario Debates, 13 juillet, 28e assemblée législative, 4e session, p. 3868.
5. Le règlement 794 établi conformément à la Loi sur les valeurs mobilières, R.R.O. 1970, tel qu'il a été modifié par les règlements de l'Ontario 296/71 et 337/71.
6. Report of the Securities Industry Ownership Committee of the Ontario Securities Commission (Toronto : Ontario Securities Commission, avril 1972).
7. Le Règlement ontarien 95/74.
8. Le Règlement 910 établi conformément à la Loi sur les valeurs mobilières, R.R.O. 1980, tel qu'il a été modifié.
9. L.R.O. 1980, c. 466, tel qu'il a été modifié.
10. "Report to the Minister of Consumer and Commercial Relations on the Application of Ontario Securities Legislation to Non-Resident Securities Firms Not Currently Registered in Ontario", OSC Bulletin, décembre 1979, p. 420.
11. "Public Ownership of Dealers, Conditions of Registration and Institutional Ownership", Policy Statement No. 4.1, Ontario Securities Commission.
12. "Report to the Minister of Consumer and Commercial Relations Regarding : Institutional Ownership of Securities Dealers Registered Under the Securities Act and Diversification into Other Businesses by Securities Dealers Registered Under the Securities Act", 4 OSC Bulletin, 31 décembre 1982, p. 579A.
13. "Report on the Implications of the Canadian Capital Markets of the Provisions of the Financial Institutions of Access to Discount Brokerage Services", 6 OSC Bulletin, 31 octobre 1983, p. 3731.

14. A Regulatory Framework for Entry into and Ownership of the Ontario Securities Industry : A Report of the Ontario Securities Commission to the Minister of Consumer and Commercial Relations (Toronto : Ontario Securities Commission, février 1985) (document désigné par la suite sous l'appellation "Rapport Dey").
15. Voir le Mémoire de la SICMC et Audiences publiques, vol. IV, 4 juin 1985, pp. 587-734 (témoignage de M. James Pitblado, président du Securities Industry Capital Markets Committee, et de MM. Duff Scott et J.C. Barron, membres de ce comité).
16. Audiences publiques, vol. I, 29 mai 1985, pp. 95-150 (témoignage de M. Neil Baker, administrateur de Gordon Capital Corporation).
17. Ibid., vol. III, 3 juin 1985, pp. 508-586 (témoignage de M. Thomas Kierans, président de McLeod Young Weir Limitée).
18. Ibid., vol. I, 29 mai 1985, p. 112 (témoignage de M. Neil Baker, administrateur de Gordon Capital Corporation).
19. Ibid., vol. III, 3 juin 1985, p. 518 (témoignage de M. Thomas Kierans, président de McLeod Young Weir Limitée).
20. Rapport Dey, p. (ii).
21. Audiences publiques, vol. IV, 4 juin 1985, p. 621 (témoignage de M. Duff Scott, membre du Securities Industry Capital Committee).
22. Rapport Dey, p. 5.
23. "Draft Amendment to Regulation 910 Regarding Entry into and Ownership of the Ontario Securities Industry", OSC Bulletin, 6 septembre 1985, p. 3585, article 84 (2.3).
24. Rapport Dey, p. 7.
25. Regulation and Ownership of Market Intermediaries in Canada : Report of the Joint Securities Industry Committee on behalf of the Alberta, Montreal, Toronto and Vancouver Stock Exchanges and the Investment Dealers Association of Canada (septembre 1984), p. II-3.
26. Ibid., pp. 12, II-1 à II-3.
27. Mémoire de la SICMC, p. 31.
28. Avant-projet de loi, paragraphe 166(b). Nous constatons que la Loi sur les banques, statuts du Canada 1980-81-82-83, chapitre 40, article 2, interdit également aux banques d'acheter des actions d'institutions financières comportant des droits de vote supérieurs à dix pour cent (paragraphe 193(2)). Étant donné que les banques sont du domaine de compétence exclusif du gouvernement du Canada en vertu de la Constitution, nous ne recommandons pas de modifier la Loi sur les banques, mais réaffirmons notre position, à savoir que les banques, prises comme institutions détenues par un grand nombre d'actionnaires, ne devraient pas être défavorisées par rapport aux institutions financières qui peuvent être détenues par un petit nombre d'actionnaires.
29. Rapport Dey, p. 16.

On peut se procurer les documents ci-après sur demande :

1) Decima Research Study Conducted for the Ontario Task Force on Financial Institutions, #1235 mai 1985.

2) The Canadian Capital Markets to 1984. Rédigé par D. Hughes.

3) Juridictional Aspects of Ontario Regulation of Financial Institutions. Rédigé par M.J. Dymond.

4) The Causes of Insolvency : An Analysis of Canadian and American Incidents of Insolvency. Rédigé par E. Hannah, C. Horner et T. Smee.

5) The Financial Industry : Two Decades of Change. Rédigé par M. Krossel.

Pour se procurer des exemplaires, contacter :

Service administratif
Division des institutions financières
Ministère de la Consommation et du Commerce
6e étage, 555, rue Yonge
Toronto (Ontario)
M7A 2H6

Téléphone (416) 963-0477